

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

PROYECTO "SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL"
COOPERACIÓN TÉCNICA - UNIÓN EUROPEA

**IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROYECTOS SOCIALES
PARA COMUNIDADES INDÍGENAS**

Luis Ortega Miticanoy

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP
DEPARTAMENTO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

**PROYECTO "SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL"
COOPERACIÓN TÉCNICA UNIÓN EUROPEA**

Codirectores

THEODOR WERNERUS - ROBERTO PRIETO LADINO

**IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROYECTOS SOCIALES
PARA COMUNIDADES INDÍGENAS**

Director Nacional ESAP

RICARDO SCHEMBRI CARRASQUILLA

Jefe Departamento de Formación y Capacitación

MIREYA MOLINA

Coordinación Nacional de Capacitación Indígena ESAP

EDGAR ORTIZ RICAURTE
AYDA JACANAMIJOY MUYUY
LUIS ORTEGA MITICANOY
EMILSEN NÚÑEZ ARIAS

Bogotá D. C. , julio 6 de 2001

PRESENTACIÓN

La presente cartilla es una contribución conceptual y metodológica que puede permitir a las pueblos y comunidades indígenas, el manejo eficiente de los recursos de inversión pública y privada, mediante la identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos sociales.

Con los proyectos se podrá convertir los sueños en realidades y construir ideas que deben responder, sin perder la identidad y el espíritu comunitario, al cambio acelerado de actividades, costumbres, hábitos de consumo, que exigen la necesidad de buscar nuevos mecanismos para participar de las decisiones estatales y proyectar el futuro de las comunidades indígenas.

Los proyectos se han constituido en el instrumento básico de la rutina de gestión y herramienta insustituible en la planeación estratégica; por eso, deben garantizar la minimización del riesgo y la maximización del beneficio, en lo económico, social, cultural y ambiental; de ahí la importancia de la cultura de los proyectos.

Por mandato constitucional se impuso la obligatoriedad a las entidades territoriales e instituciones gubernamentales, la elaboración y ejecución de planes de desarrollo que justifiquen el gasto público social, lo cual implica, que todas las inversiones deben estar fundamentadas o soportadas en proyectos.

Con las inversiones se persiguen opciones de bienestar y mejoramiento de la calidad de vida, generación de riqueza y efectos redistributivos y equitativos del ingreso, por eso es necesario la planeación, la cual se erige sobre los planes, programas y proyectos.

La importancia de la planificación radica en la necesaria conexión entre los planes de desarrollo nacionales, departamentales, municipales y planes de vida de los pueblos indígenas y los proyectos de inversión para que haya coherencia en los esfuerzos de aceleración del desarrollo y la eficiencia en la asignación de los recursos, lo cual facilitará la gestión comunitaria.

El Plan Nacional de Capacitación Indígena como componente del Proyecto de Capacitación Municipal de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP con la cooperación de la Unión Europea, pretende que con la capacitación en la “identificación, formulación y evaluación de proyectos sociales” dirigida a pueblos y comunidades indígenas, se dé continuidad al cumplimiento de los objetivos trazados, como son el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales y de la autonomía, para proyectar su desarrollo y poner en práctica sus propios sistemas de gobierno y justicia indígena.

Esta cartilla contiene unas disposiciones generales de la planeación, conceptos sobre proyectos, programas, plan y la importancia de cada uno de ellos, de igual manera se definen cada uno de los pasos de la formulación y evaluación de los proyectos. También se presenta a manera de resumen cada uno de los pasos a seguir en la presentación y ejecución de proyectos. Además se anexa un glosario o listado de palabras que ayudará a la comprensión de dicho trabajo. La finalidad es hacer más fácil y entendible cada una de las etapas de los proyectos.

Se espera que la formulación y ejecución de proyectos por parte de los mismos indígenas, sea el camino acertado para la construcción de autonomía y gestión de sus intereses, como sujetos colectivos de decisión y consulta y artífices de su desarrollo de acuerdo a sus costumbres y cosmovisión.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN

CAPÍTULO I. LA PLANEACIÓN

A. DISPOSICIONES GENERALES	1
B. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO	2

CAPÍTULO II. PROYECTOS, PROGRAMAS Y PLANES

A. PROYECTOS	4
a) FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS	5
b) CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS	6
1. Proyectos sociales	6
2. Proyectos productivos	6
3. Proyectos de infraestructura	7
4. Proyectos-programas	7
5. Proyectos sobre estudios básicos	7
c) TIPOS DE PROYECTOS	8
1. Los que en el transcurso de su ejecución aportan beneficios Inmediatos a la comunidad	8
2. Los proyectos que sólo pueden generar beneficios una vez termine su ejecución	8
B. PROGRAMAS	8
C. PLAN	9

CAPÍTULO III. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD

A) IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO	11
a) DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD	12
b) EL DIAGNÓSTICO	13
1. La descripción	13
2. La explicación	13

CAPÍTULO IV. FORMULACIÓN DE PROYECTOS

A. IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y/O ZONA AFECTADA	15
a) POBLACIÓN OBJETIVO	

b) LA POBLACIÓN DIRECTAMENTE AFECTADA	16
c) EL ÁREA GEOGRÁFICA AFECTADA	17
B. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EXISTENTE Y SU EVOLUCIÓN	17
C. CUANTIFICACIÓN DEL PROBLEMA O LA NECESIDAD	18
D. OBJETIVOS	19
a) EL OBJETIVO GENERAL	19
b) LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
E. ESTUDIOS DE ALTERNATIVAS	20
F. JUSTIFICACIÓN	22
G. ACTIVIDADES	23
H. LOS INSUMOS	23
I. RESULTADOS	24
J. INDICADORES Y FUENTES DE VERIFICACIÓN	24
a) INDICADORES DE RESULTADOS	24
b) FUENTES DE VERIFICACIÓN	24
K. PRESUPUESTO	24
a) EVALUACIÓN DE LOS COSTOS DE EJECUCIÓN	24
b) FUENTES DE FINANCIACIÓN	25
L. SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO	26
M. NOMBRE DEL PROYECTO	26

CAPITULO V . EVALUACIÓN DE PROYECTOS

A. EVALUACIÓN DE PROYECTOS	28
a) EVALUACIÓN EX - ANTE	29
b) EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO O CONTINUADA	29
c) EVALUACIÓN EX - POST	29
B. INDICADORES DE EVALUACIÓN	30
a) INDICADOR DEL COSTO	30
b) INDICADOR DE CUMPLIMIENTO TEMPORAL	30
c) INDICADOR DE EFICIENCIA	30
d) INDICADOR DE DÉFICIT	30
D. CONTROL Y SEGUIMIENTO	30

CAPÍTULO VI. RESUMEN DE LOS PASOS PARA LA IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

GLOSARIO	33
BIBLIOGRAFÍA	37

1 ORGANIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO

Colombia se rige por a Constitución Nacional, ley superior que establece la organización política, las funciones y actuaciones de los funcionarios públicos, señala los derechos, libertades individuales y deberes de los colombianos.

Esta organización establecida en un Estado de Derecho, porque el Gobierno y las funciones que ejecuta cumplen lo ordenado por la Constitución Nacional.

El Estado pretende regular las relaciones económicas, políticas y culturales en beneficio de la gente o población que habita en el territorio para lo cual se organiza en dependencias, oficinas, entidades, con personas que realizan funciones llamadas públicas, encaminadas a atender las necesidades de la gente, administrar regiones con personas de diferentes costumbres y culturas para lograr el bienestar público, es decir, el beneficio de todo el país.

El Estado colombiano en ejercicio del Poder Público, gobierna a la gente que vive en el territorio, vigila y garantiza el orden social e impone sanciones a las personas que no cumplan sus deberes, toma decisiones y resuelve conflictos.

Igualmente, por medio de programas y acciones sociales, el Estado busca satisfacer las necesidades de alimentación, vivienda, educación, salud y diversión de los habitantes del territorio, organiza y presta los servicios públicos como el transporte, construcción de carreteras, de escuelas, centros de salud, hospitales y otros.

ELEMENTOS DEL ESTADO

Los elementos que constituyen el Estado colombiano son los siguientes:

La Nación

La Nación está constituida por un grupo de personas, pueblo, gente que comparte una historia que explica su origen, desarrollo y actual situación, que lo hace diferente a otros pueblos; que comparte un territorio; que se rige por un gobierno y establece relaciones sociales económicas, políticas y culturales.

La historia de Colombia resulta de la relación de diferentes grupos culturales con pensamientos, mitos, símbolos, intereses, lenguas, que en su permanente relación han generado las actuales condiciones de Colombia.

Por tanto, la Nación colombiana está conformada por una diversidad de culturas que se deben garantizar y respetar. Las de los pueblos indígenas forman un destacado componente de la nacionalidad.

El Territorio

El territorio colombiano está constituido por el espacio geográfico limitado por las fronteras nacionales, incluyendo el espacio aéreo y oceánico con islas, islotes, cayos, morros, compartido y utilizado por la gente o habitantes.

El Poder Público

En ejercicio del Poder Público el Estado colombiano, organizado en tres ramas, realiza funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

Rama Legislativa

El Congreso de la República está conformado por senadores y representantes a la Cámara, quienes expiden y autorizan las leyes generales aplicables en todo el país y de obligatorio cumplimiento (función legislativa).

Rama Ejecutiva

El presidente de la República, los ministros del despacho, los gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales y concejos municipales constituyen el Poder Ejecutivo.

Deben dirigir la política general del Estado, conducir y desarrollar las actividades de gobierno, administrar los recursos con el fin de garantizar el desarrollo económico y social de la gente y velar por la seguridad social y el orden público (función ejecutiva).

El Presidente de la República es el jefe político, es el jefe del Estado y con los ministros del despacho constituyen "**el Gobierno**" (Art. 57 C.N.)

Rama Jurisdiccional

La Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores y Juzgados ejerce la **jurisdicción ordinaria**, es decir, resuelven los problemas que se presentan en relación con los derechos de las personas (Art. 58 C.N.).

El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos constituyen la **jurisdicción contencioso-administrativa**, o sea son los responsables de resolver los conflictos que se presenten entre las personas particulares y las entidades o dependencias del Estado (Art. 58 C.N.)

Estos tribunales, con sus sentencias, resuelven los conflictos y establecen los derechos de las personas de la sociedad (función jurisdiccional)

FUNCIÓN FISCALIZADORA Y DE VIGILANCIA

Las dependencias que vigilan a las entidades públicas y a los funcionarios del Gobierno, para que cumplan lo ordenado por la Constitución Nacional y las leyes, son:

Procuraduría General de la Nación

El Ministerio Público, constituido por el procurador general de la nación, los procuradores regionales y delegados y el personero municipal, defienden los derechos e intereses de los asociados, vigilan e investigan las actuaciones de los funcionarios públicos y de las Fuerzas Armadas (función fiscalizadora o de vigilancia) (Art. 143 C.N.).

Contraloría General de la República

Está constituida por el contralor general de la República, auditores generales, regionales y revisores delegados. Vigilan éstos que el manejo y la destinación de los dineros públicos se hagan como lo ordena la Constitución Nacional y la Ley del Presupuesto (Art. 59 C.N.)

Corte Electoral

Está constituida por el registrador nacional y los registradores distritales, municipales y auxiliares, funcionarios que vigilan y organizan las actividades electorales en el país, de acuerdo con lo ordenado por la Constitución Nacional (función electoral).

SOBERANIA NACIONAL Y ORDEN PUBLICO

El Estado para garantizar la Soberanía Nacional y mantener el orden público interno, ha organizado la fuerza pública o cuerpos armados (Art. 166 C.N.).

El presidente de la República es el jefe supremo de la Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército, la Marina, la Aviación y la Policía Nacional (Art. 120 C.N.).

La Constitución Nacional establece que el ejército, la Marina y la Aviación están instituidos para defender la Soberanía Nacional, las fronteras, el mar territorial y el espacio aéreo protegiendo a los habitantes del país, el territorio colombiano y los recursos nacionales.

La Policía Nacional se encarga de garantizar el orden público interno; debe mantener, restablecer el orden, la tranquilidad social y garantizar la protección de todos los habitantes del territorio nacional en su vida, honra y bienes.

Las Fuerzas Armadas no pueden intervenir en discusiones ni emitir opiniones en asuntos políticos, ni cuestionar las decisiones que tome el Poder Público. Sus miembros no pueden participar en elecciones (Art. 168 C.N.).

Las Fuerzas Armadas deben mantener el orden institucional, velar, proteger y respetar los derechos y garantías constitucionales que amparan a los habitantes del territorio nacional.

Los derechos generales y especiales de las comunidades indígenas, de sus miembros y de sus autoridades deben ser protegidos y respetados por las Fuerzas Armadas.

BIENES DE LA NACION

La Nación tiene bienes, propiedades y recursos que le permiten al Estado cumplir con sus obligaciones y responsabilidades sociales, políticas y económicas.

Existe recursos llamados **bienes de uso público**, destinados al uso general de los habitantes del territorio, como ríos, lagos, lagunas, plazas, calles, puentes, caminos, carreteras, mar, parques de recreación y otros (ART. 674 y ss. C.C.)

Hay bienes que utiliza el Estado en sus tareas de servidor público; la mayoría de estos bienes son utilizados directamente por las entidades a cuyo servicio se encuentran, como edificios, equipos, muebles para oficina, y también las minas de oro, sobre, plata, platino, salinas, carbón, hierro y otros y se llaman **bienes fiscales** (Art. 202 C.N.).

Los que recibe el Estado al cobrar impuestos tributarios o contribuciones a los particulares, multas y demás son llamados **bienes del presupuesto** y se destinan a los programas de inversión y desarrollo de proyectos (Art. 210 C.N.).

6 POLÍTICA DEL ESTADO PARA CON LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Toda acción que el estado desarrolle en la comunidades indígenas debe partir del respeto a la autonomía, fortaleciendo la capacidad de decisión y promoviendo una real participación, para que ellas guíen su propio desarrollo y ejerzan libremente el derecho a la autodeterminación sobre los aspectos que afecten su vida comunitaria.

Es decir, son al mismas comunidades las que tiene la autoridad para administrar su propio territorio y para decidir autónomamente sobre aquellos proyectos de desarrollo que se implementen en sus territorios.

ACCIONES DE REFORMA AGRARIA

El Estado colombiano impulsa acciones y programas de reforma agraria en beneficio de la población indígena, política que se manifiesta al disponer lo siguiente:

Adquisición de tierras de propiedad privada

El INCORA puede adquirir tierras o mejoras de propiedad particular y de entidades de derechos público, para dotar a las comunidades indígenas que carecen de éstas o las que tienen son insuficientes.

Se considera de utilidad pública e interés social, es decir, de forzosa realización del Estado, la expropiación de propiedades particulares con el fin de dotar de tierras a las comunidades indígenas (Nº 6 art. 574 Ley 135 de 1961; art. 21 Ley 30 de 1988).

Constitución de Resguardos

Los baldíos nacionales ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat tradicional, lo mismo que las tierras o mejoras de propiedad particular que se adquieren por el INCORA en beneficio de los grupos o comunidades indígenas, se destinan únicamente a la constitución de resguardos (Inciso final Art. 29; num. 6 art. 54; art. 94 Ley 135 de 1961; arts. 3 y 55 Dec. 2001 de 1988).

Saneamiento de Resguardos

El INCORA tiene la obligación de adquirir, por compra o expropiación, las mejoras establecidas por terceros no indígenas en los territorios legalmente poseídos por las comunidades, con el fin de garantizar a éstas el uso y goce tranquilo de la tierra (Art. 20 Dec. 2001 de 1988).

Ampliación y restauración

La adquisición de tierras y mejoras por parte del INCORA, según lo señalado anteriormente, constituye una apremiante responsabilidad del Estado, con el fin de resolver los problemas de minifundio, en aquellas parcialidades que viven en resguardos comunidades civiles indígenas (Art. 94 Ley 135 de 1961).

ACCIONES IMPULSADAS POR LA DIVISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS DEL MINISTERIO DE GOBIERNO EN MATERIA DE TIERRA Y FOMENTO

La División de Asuntos Indígenas (DAI) coordina con el INCORA y con las entidades oficiales que adelantan programas indígenas campañas de protección, defensa y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas y demás desarrolla las siguientes tareas: (Art. 94 Ley 135 de 1961; art. 9 Dec. 126 de 1976).

La DAI coopera con la redistribución de las tierras de los resguardos, con el fin de que los miembros de las comunidades tengan oportunidad, en igualdad de condiciones, de recibir una porción de terreno de acuerdo con sus necesidades (Art. 9 Dec. 126 de 1976).

Las comisiones de Asuntos Indígenas Regionales cooperan con la revisión de adjudicaciones que realicen los cabildos o autoridades indígenas tradicionales con el fin de que sea equitativa la distribución de las tierras entre los indígenas de la comunidad (Num. 4 art. 7 Ley 89 de 1890; Num. H art. 3 Ley 81 de 1958).

La DAI con el INCORA y las Comisiones de Asuntos Indígenas Regionales impulsan programas de capacitación técnica, fomento y desarrollo para las comunidades indígenas (Art. 9 D E C R E T A.: 126 de 1976).

La DAI, el INCORA y las Comisiones de Asuntos Indígenas Regionales impulsan, en coordinación con los organismos competentes, la construcción y mejoramiento de los caminos y vías públicas que comuniquen los territorios indígenas, consultando previamente los intereses y aspiraciones de las respectivas comunidades (arts. 11, 12, 13 y 14 Ley 31 de 1967).

La DAI y el INCORA pueden actuar como mediadores y cooperar con las Comisiones de Asuntos Indígenas, en los litigios entre dos o más comunidades o entre comunidades de distintos resguardos o entre indígenas y personas extrañas a la comunidad por motivos del dominio, usufructo o explotación de las tierras.

La DAI con el INCORA, a solicitud de los interesados, pueden intervenir como árbitros en litigios que se presenten entre comunidades indígenas (Art. 9 Dec. 126 de 1976).

AUTORIDADES AGRARIAS

El Estado colombiano, con base en la Ley 30 de 1988, la creó la jurisdicción agraria, cuyas autoridades, los jueces agrarios, resuelven los problemas de tierras, agrarios y forestales, que se presenten entre comunidades indígenas y personas ajenas a ellas (Dec. 2303 de 1989).

Protección especial de los derechos de las comunidades indígenas

Al aplicar las leyes agrarias, los jueces deben tener en cuenta que su fundamento es la protección de los derechos especiales de las comunidades indígenas sobre sus territorios (Art. 15 Dec. 2303 de 1989).

Los jueces agrarios atienden los conflictos que se presentan entre las comunidades indígenas y particulares por la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, por actividades agrícolas y por la utilización de recursos naturales y del medio ambiente rural.

Esto es, resuelven los problemas que surjan entre las comunidades indígenas y particulares por contratos de arrendamiento, aparcería, agroindustrias, mercadeo de productos; lanzamientos por ocupación de hecho; deslinde y amojonamiento; restablecimiento de la posesión o tenencia de tierra; servidumbres; saneamiento de la pequeña propiedad agraria; empresas comunitarias, sociedades y asociaciones agrarias.

Las comunidades indígenas no pueden celebrar acuerdos ni renunciar ni negociar sus derechos agrarios sobre sus territorios (Ley 89 de 1890; art. 23 Dec. 2303 de 1989).

Representación judicial de los cabildos en procesos agrarios

Las comunidades indígenas tiene capacidad legal para hacer parte en los procesos agrarios, a través de los cabildos o autoridades tradicionales, las cuales podrán representarlas por sí mismos o por medio de abogado, en los asuntos que sufran perjuicios reclamables legalmente.

Las Comisiones Regionales de Asuntos Indígenas están facultadas para ejercer la personería de las comunidades en todos los reclamos relacionados con las leyes agrarias (Art. 23 Ley 89 de 1890; Ordinal o art. 3 Ley 81 de 1958; art. 22 Dec. 2303 de 1989).

Conciliación o acuerdo sobre derechos

Los problemas relacionados con la tenencia de la tierra y actividades agropecuarias se pueden solucionar a través de un acuerdo directo (conciliación) entre las partes, previa autorización del juez agrario.

Sin embargo, los problemas en torno a los recursos naturales y medio ambiente no se pueden solucionar por acuerdo directo entre las partes. Se requiere adelantar un proceso legal y obtener fallo de un juez.

Derecho de amparo de pobreza para las comunidades indígenas

Las comunidades indígenas que adelanta procesos agrarios, como demandantes o demandadas, no están obligadas a pagar gastos judiciales como notificaciones, copias, honorarios de defensores o auxiliares de justicia, garantías o cauciones judiciales. Esto se llama **derecho de amparo de pobreza. Para el conocimiento de éste se debe afirmar que se actúa en calidad de comunidad indígena, cabildo o autoridad tradicional** (Art. 19 y 20 Dec. 2303 de 1989).

Los cabildos o autoridades tradicionales que presenten una demanda que no cumpla los requisitos formales pueden pedirle al juez que decida sobre los hechos demandados y probados.

El juez agrario puede ordenar, a favor de las comunidades indígenas, el pago de derechos e indemnizaciones no solicitados en la demanda o que superen lo pedido en la misma, siempre y cuando los hechos que los originen estén debidamente probados.

A continuación se definen las instituciones jurídicas relacionadas con la actividad agraria:

Mejoras

Son obras o labores hechas por una personas, que tienen un valor económico por sí mismas y con relación al terreno en donde han sido hechas, como plantaciones, acequias, caminos, edificaciones, canales, construcciones y todas las demás labores útiles que sirvan para el mejor aprovechamiento del terreno (Art. 22 Ley 220 de 1936).

Servidumbres

Son limitaciones o restricciones que se imponen a un predio o terreno en su uso, en beneficio de otro predio o predios vecinos, como la servidumbre de paso, de aguas, de abrevaderos y otras más (Art. 897 y ss. C.C.).

Usufructo

Es la facultad de gozar y disfrutar una cosa o bien, con la obligación de conservarla y devolverla a su dueño.

7 DERECHOS ESPECIALES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

IMPUESTOS

La legislación especial contempla un tratamiento diferencial para la población indígena, ordenando lo siguiente:

Las comunidades indígenas están eximidas del pago de impuestos en todo lo relacionado con tierras de resguardos, reservas y territorios tradicionalmente ocupados; gastos judiciales; gastos de legalización de títulos y de derechos notariales; las comunidades indígenas y sus miembros también están eximidos de pagar derechos parroquiales, contribuciones civiles, impuestos de valorización y catastro, predial, de renta y patrimonio (Dec. 1828; Ley 89 de 1890).

A continuación se aclaran los siguientes conceptos:

Impuesto predial

Es una contribución en dinero que debe pagar toda persona propietaria de tierra o vivienda al municipio de ubicación del predio, de acuerdo con las tarifas preestablecidas por la Ley de impuestos. Las comunidades indígenas están exentas del impuesto predial.

Impuesto de valorización

Es una condición que el Estado colombiano impone a las personas cuando sus tierras se benefician de alguna obra pública o servicio público, como un puente o carretera. Estas obras normalmente aumentan el valor de la tierra. Los indígenas no pagan impuesto de valorización.

Impuesto de timbre

Es una contribución que se cobra por la celebración de contratos de compra-venta, arrendamiento y otros. Las comunidades indígenas no pagan este impuesto (pronunciamiento de la Subdirección Jurídica Ministerio de Hacienda, Oficio N° 06335 de marzo de 1982).

Portes de correo

También están exentos del pago de portes de correo nacional, siempre y cuando el envío por correo se relacione con asuntos del resguardo (Resolución N° 126 de 1924).

Los miembros de las comunidades indígenas no están obligados a pagar la cuota de compensación militar al Ministerio de Defensa (Arts. 32 y 33 de la Ley 1ª de 1945; Concepto Jurídico Dirección General de Impuestos Nacionales, Memorando N° 10036 de noviembre 27 de 1987).

Es un deber de los funcionarios públicos, notarios y secretarios de juzgados, de las entidades públicas y de los empleados públicos, dar a los cabildos indígenas copia certificada de los títulos constitutivos de sus resguardos y de los documentos relacionados con ellos sin cobrarles suma alguna por estos hechos (Art. 113 Dec. N° 74 de 1898).

Debido al tratamiento preferencial que en materia de impuesto reciben los indígenas, no se les debe exigir la presentación de paz y salvo.

NO PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR

Todos los indígenas están amparados por el derecho a no prestar el servicio militar (Dec. de 1848).

Cada indígena debe presentar una constancia expedida por el cabildo o autoridad tradicional o, en su defecto, por el jefe de la Comisión de Asuntos Indígenas Regionales, que acredite su pertenencia a una comunidad indígena.

Cuando el indígena no porte documento de identificación, cédula de ciudadanía, registro de nacimiento o matrimonio, se debe tener en cuenta para efecto de identificación la certificación expedida por el cabildo o autoridad tradicional o, en su defecto, la del jefe de la Comisión de Asuntos Indígenas Regionales.

En ausencia de un certificado del cabildo o autoridad tradicional y a falta de una oficina de la Comisión de Asuntos Indígenas cercana, el comandante o autoridad militar se abstendrá de tomar cualquier decisión de reclutamiento, mientras no consulte con el Ministerio de Gobierno.

Los indígenas que voluntariamente quieran prestar el servicio militar lo pueden hacer, siempre que cumplan los requisitos físicos y que informen sobre su decisión al respectivo cabildo o autoridad tradicional y a la Comisión de Asuntos Indígenas (Circular N° 3408

CER- Resolución 127 de junio 04 de 1982, Fuerzas Militares de Colombia Ejército Nacional).

Lo anterior es aplicable a las comunidades que, habiendo perdido su lengua, conservan sus formas de organización social y comunitaria, que bastan por sí mismas para otorgarles a ellas y a sus integrantes el carácter de indígenas.

EDUCACION

El Estado debe garantizar la educación a las comunidades indígenas sin distinción de origen étnico, cultural y religioso (Art. 21 al 26 Ley 31 de 1967).

Los programas de educación oficial que se impulsen en todo el país deben tratar la historia y la cultura de las comunidades indígenas de Colombia.

Programas educativos

El Estado ha establecido que los programas educativos para las comunidades indígenas deben contemplar su realidad cultural impulsando la conservación, fortalecimiento y divulgación de sus culturas.

Los programas educativos, además, deben buscar la participación de las comunidades indígenas en los beneficios del desarrollo económico y social del país en armonía con sus aspiraciones y tradiciones culturales (Art. 8 Dec. 088 de 1976).

Toda actividad educativa debe estar ligada a las actividades productivas, sociales y culturales de las comunidades indígenas.

Idioma o lengua materna

La enseñanza en las comunidades indígenas debe ser bilingüe, con el fin de conservar, fortalecer y desarrollar la lengua materna.

Autorización de la comunidad indígena

Las acciones educativas adelantadas por el Estado y por entidades privadas nacionales o internacionales deben obtener la autorización previa de la respectiva comunidad beneficiaria del programa.

Asistencia educativa gratuita

En los colegios y escuelas del Estado que funcionan en las comunidades indígenas se presta la educación sin costo alguno.

El Estado en el presupuesto educativo debe establecer los recursos necesarios para cubrir las necesidades educativas de la población indígena.

Diseño de programas

Las comunidades indígenas, a través de los cabildos, autoridades tradicionales y organizaciones, participarán conjuntamente con el Ministerio de Educación en el diseño y evaluación de programas educativos indígenas.

Centros Experimentales Pilotos

Por petición de los cabildos, autoridades tradicionales y organizaciones indígenas, el Ministerio de educación Nacional puede organizar los Centros Experimentales Pilotos (CEP) para implementar los programas educativos diseñados.

De acuerdo con las características socioculturales de cada comunidad, se debe prestar la educación básica primaria y secundaria de tal forma que permita su capacitación y el manejo de la educación formal.

Las acciones educativas estimularán la creatividad de la población indígena con miras al desarrollo de tecnologías propias de las comunidades indígenas (Art. 10 Dec. 1142 de 1978).

Maestros indígenas

El Estado debe capacitar a los indígenas como maestros con base en los siguientes requisitos:

1. Los maestros para las comunidades indígenas serán nombrados por la misma comunidad.
2. Los maestros nombrados deben hablar la lengua materna y tener conocimientos del español.
3. La capacitación de los maestros corresponde al Ministerio de Educación Nacional.
4. El maestro nombrado por la comunidad debe comprobar su capacidad de docente.

No se requiere título de bachiller para ser nombrado maestro de educación en básica primaria y secundaria (Dec. 085 de 1980)

Se puede nombrar personal bilingüe, sin título de bachiller, para ser maestro a nivel preescolar básico primario y básico secundario (Num. 2 art. 1 Dec. 085 de 1890).

5. No se requiere participar en concurso, para ser nombrado como docente o directivo en establecimientos educativos oficiales para indígenas (Dec. 1498 de 1986).

6. No se requiere título profesional en los nombramientos de indígenas como directivos docentes de los programas de educación básica secundaria y media vocacional en las regiones indígenas (Dec. 1217 de 1987).
7. La profesionalización de maestros indígenas se hace por los Centros Experimentales Piloto, por medio de sistemas especiales de profesionalización y de acuerdo con los lineamientos de etnoeducación (Res. 9549 de 1986).

Jornadas educativas especiales

El Ministerio de Educación Nacional establecerá calendarios y horarios escolares, apropiados a las condiciones sociales, económicas culturales de las comunidades indígenas.

Etnoeducación

El Estado colombiano, en las acciones educativas adelantadas por las entidades oficiales, deberá impulsar el fortalecimiento de la tradición cultural, estimulando el control cultural, sobre aspectos externos pero necesarios para la comunidad (Art. 1 Res. 3454 de 1984).

SALUD

El ser humano, desde que nace, tiene derecho a disfrutar de una vida digna, tranquila y productiva. Una condición importante para lograrlo es el goce de una salud física y mental, lo que significa que el hombre debe vivir en permanente equilibrio con el mundo que lo rodea, con los demás hombres, con la naturaleza, con la tierra y los animales.

Es un deber del Estado garantizar a las comunidades y a sus miembros las condiciones óptimas que le permitan gozar de una buena salud, en armonía con las características socio-culturales y recibir una adecuada atención preventiva y curativa.

Los servicios de seguridad social, que cobijan a la población en general, se deben extender a los trabajadores asalariados y al resto de la población perteneciente a los pueblos indígenas.

El Estado colombiano, teniendo en cuenta las condiciones económicas, la organización política y la tradición cultural de los pueblos indígenas, ha regulado la prestación del servicio de salud de la siguiente manera (Res. 10013 de 1981).

Respeto a la tradición cultural y a las autoridades indígenas

Los programas de atención primaria que los servicios de salud impulsen en las comunidades, deben respetar su organización social, política y cultural (Res. 10013 de 1981).

Estudio sobre la situación de salud

Los programas deben partir de un estudio previo realizado con participación de la comunidad para que se evalúe su estado de salud, lo que permitirá establecer acciones y programas ajustados a sus necesidades reales.

Respeto a la medicina tradicional

Los Servicios de Salud deben articular armónicamente la medicina tradicional con la llamada medicina occidental, entendiendo que la salud para la población indígena tiene otra significación que se maneja en el plano de hombre - medio ambiente - comunidad (Res. 10013 de 1981).

Atención gratuita

El Estado a través de sus Servicios de Salud, está en la obligación de prestar atención gratuita a las comunidades indígenas.

Los centros de salud, centros y hospitales que atienden población indígena deben asegurar condiciones para que los pacientes puedan ser acompañados y visitados por sus familiares, de acuerdo con la costumbre de cada grupo (Res. 10013 de 1981).

Atención de salud por otras entidades

Las entidades independientes que adelanten programas en las comunidades indígenas deben tener autorización del respectivo Servicio Seccional de Salud.

Los Servicios de Salud que adelanten programas educativos con las comunidades indígenas deben utilizar material pedagógico, elaborado tomando en consideración sus usos, costumbres y tradición cultural.

Promotores indígenas de salud

La ley ordena la capacitación de promotores indígenas para que atiendan y adelanten las acciones preventivas en salud en sus respectivas comunidades (Res. 10013 de 1981).

La capacitación de los promotores se debe realizar teniendo en cuenta los siguientes requisitos:

1. Los cabildos o autoridades tradicionales, en coordinación con la comunidad, son los únicos que pueden escoger promotores indígenas. El Servicio de Salud debe respetar esta decisión y proceder a nombrarlo.
2. El promotor de salud debe ser miembro de la comunidad indígena que lo escoge.
3. En la elección del promotor de salud se debe tener en cuenta sus condiciones de liderazgo.
4. El promotor indígena de salud debe ser bilingüe, es decir, que hable español y la lengua materna.
5. Se debe garantizar que el promotor reciba capacitación y a mismo tiempo esté trabajando en su comunidad.
6. La capacitación del promotor se debe realizar, siempre que las condiciones lo permitan, en un lugar cercano a la comunidad de la que es miembro.
7. Los Servicios de Salud, en la medida de sus posibilidades, otorgarán becas o auxilios monetarios para atender la subsistencia de los indígenas que estén capacitando como promotores en salud.
8. Los programas de capacitación de promotores deben impulsarse por los Servicios Seccionales de Salud de manera continua y permanente.

Comités de participación comunitaria en salud

En los comités de participación comunitaria que se crean en los puestos y centros de salud, hospitales locales y regionales, las comunidades indígenas tienen derecho a participar representadas debidamente por sus cabildos o autoridades tradicionales.

De esta manera se garantiza que las comunidades indígenas participen en las actividades de planificación, formulación, evaluación y destinación de presupuestos en los programas de salud (Dec. 1216 de 1989).

USO TRADICIONAL DE LA HOJA DE COCA

La tradición oral de la mayoría de las comunidades indígenas del país en sus mitos relata y explica el uso cultural, desde tiempos inmemoriales, de las hojas de coca y de la importancia que ésta tiene en su vida religiosa y en su medicina tradicional.

Esta práctica es totalmente diferente al uso que, con criterios comerciales, viene afectando a Colombia y a otros países latinoamericanos.

El Estado colombiano, respetando la significación e importancia del uso tradicional de la hoja de coca para la población indígena, como elemento fundamental de la cultura y la vida social de esta población, ha dispuesto que es lícito el cultivo de

plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de éstas por parte de la población indígena, de acuerdo con los usos y prácticas derivados de su tradición cultural (Art. 7 Ley 30 de 1986).

Determinación que se respalda en la Ley 31 de 1967, por medio de la cual el **Estado colombiano, al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones indígenas, debe tomar en consideración su derecho consuetudinario** (Num. 1 art. 7 Ley 31 de 1967).

PROTECCIÓN A LA FAMILIA INDÍGENA Y AL MENOR

Todos los niños indígenas tienen derecho a participar de los programas y servicios que el Estado impulsa en beneficio de la familia y la niñez a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin distinción de raza, sexo y condición social. (Arts. 13, 15 y 18 de Ley 7 de 1979).

El ICBF fórmula, en coordinación con las comunidades, los programas especiales de protección a la familia y a la niñez indígena (Art. 20 Dec. 2388 de 1979).

Derechos del menor

Garantías y Seguridad Social

Todos los menores (recién nacidos y hasta la edad de 18 años) sin diferencia de raza, sexo, color, idioma, religión, opinión política o cualquier otra condición personal, de sus padres o representantes, gozan de derechos consagrados en la Constitución Nacional, Código del Menor y demás disposiciones vigentes.

Se garantiza a todos los menores la protección, el cuidado y la asistencia necesaria para su desarrollo físico, mental, moral y social.

La educación que debe recibir el menor indígena debe ser con base en el respeto por los derechos humanos, los valores culturales propios, el respeto al medio ambiente natural, a sus tradiciones, a su lengua y a las normas protectoras de su cultura, de acuerdo con la legislación indígena vigente (Ley 89 de 1890, Dec. 2737 de 1989).

El trato que deben recibir los menores indígenas debe ser humanitario sin distinción de raza, sexo, color, y ninguna persona los puede someter a tortura, tratos crueles o degradantes; tampoco pueden ser detenidos arbitrariamente por ninguna autoridad.

El Estado, entidades oficiales y funcionarios que impulsen programas deben partir de la defensa y respeto de los derechos del menor, **en el caso de los menores indígenas, se deben tener en cuenta los usos, costumbres y tradición cultural de la comunidad indígena** (art. 21 Dec. 2737 de 1989).

Los jueces y funcionarios administrativos deben tener en cuenta hechos, usos y costumbres propios del medio social y cultural del menor.

Adems de o dispuesto por las leyes sobre el menor, se debe tener en cuenta la legislación indígena especial, sus usos y tradiciones culturales.

En cualquier asunto se debe consultar a la División de Asuntos Indígenas, cabildos y autoridades indígenas tradicionales de la comunidad a la cual pertenece el menor.

La adopción

Sóo se puede tramitar la adopción de menores indígenas que se encuentren abandonados fuera de la comunidad.

En todo caso se debe consultar con la División de Asuntos Indígenas siempre y cuando se procure en primera instancia su reincorporación a la comunidad donde se le brinde la debida poteccion. (Dec. 2737 de 1989).

En caso de abandono del menor indígena en la comunidad de la cual es miembro, se respetarán los usos y costumbres de la comunidad, siempre que no perjudiquen el interés superior del menor (Art. 93 Dec. 2737 de 1989).

Menor trabajador

Para contratar laboralmente a un indígena se necesita la autorización del gobernador del cabildo indígena o de la autoridad tradicional de la comunidad respectiva.

A falta de esta autorización, el Ministerio de Trabajo puede otorgarla, previa solicitud de la Comisión de Asuntos Indígenas de la región.

En los lugares donde no exista Oficina del Ministerio de Trabajo, la Comisión de Asuntos Indígenas deberá dar autorización infirmando a la Oficina de Trabajo más cercana según su competencia.

**GUÍA BÁSICA PARA LA IDENTIFICACIÓN,
FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROYECTOS**

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN

UNIDAD 1

IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS

1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.2. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

1.2.1. Antecedentes legales

1.2.2. La Planeación del Desarrollo

1.3. METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN
Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

1.4. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.4.1. Descripción del problema o necesidad

UNIDAD 2

FORMULACIÓN DE PROYECTOS

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

2.2. IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO O ZONA AFECTADA

2.3. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EXISTENTE

2.4. CUANTIFICACIÓN DEL PROBLEMA O LA NECESIDAD

Pág.

2.5. OBJETIVOS DEL PROYECTO

2.6. ESTUDIO DE ALTERNATIVAS

2.6.1. Descripción de alternativas

2.6.2. Determinación de metas físicas

2.7. FINANCIACIÓN DEL PROYECTO

2.7.1. Evaluación de los costos de ejecución

2.7.2. Fuentes de financiación

2.8. NOMBRE DEL PROYECTO

UNIDAD 3

EVALUACIÓN DE PROYECTOS

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

3.2. EVALUACIÓN DE PROYECTOS

3.2.1. Evaluación Ex–Ante

3.2.2. Evaluación de seguimiento o continuada

3.2.3. Evaluación Ex–Post

3.2.4. Indicadores de Evaluación

3.3. Control (Seguimiento)

INTRODUCCIÓN

La presente Guía pretende dar las herramientas mínimas indispensables para la identificación, formulación y evaluación de proyectos.

Específicamente, esta Guía propone una metodología para la formulación de proyectos de inversión, la cual implica: identificación del proyecto, descripción del problema o necesidad, identificación de la población o zona afectada, descripción de la situación, cuantificación del problema o necesidad, objetivos del proyecto, estudios de alternativas de solución, denominación del proyecto, financiación, evaluación y seguimiento.

Esta propuesta se apoya especialmente en los manuales metodológicos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación.

UNIDAD 1

IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS

1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

OBJETIVOS

La mayor comprensión que se puede tener sobre los proyectos ya tengan incidencia en la comunidad, la localidad, la administración pública o a nivel personal, requiere del conocimiento de una serie de elementos y conceptos básicos. Al finalizar la unidad, el estudiante estará en capacidad de:

- ◆ Definir el concepto de proyecto.
- ◆ Determinar las instancias donde nacen los proyectos.
- ◆ Determinar el papel de los proyectos en los planes de desarrollo.
- ◆ Distinguir las diferentes etapas de un proyecto.
- ◆ Identificar y describir la problemática o situación problema.

1. A diario oímos mencionar la palabra Proyectos. Se ha preguntado:

- ◆ ¿Qué son los proyectos? ¿Por qué se habla de proyectos?
-

2. ¿Está familiarizado con los proyectos?

- ◆ Si _____ No _____

◆ ¿Qué beneficio supone usted que le permite alcanzar?

◆ Explique:

3. Como miembro de la sociedad usted pertenece a un grupo, comunidad, barrio, club, etc.

◆ Puntualice a cuál pertenece e identifique la necesidad o necesidades.

4. Los seres humanos siempre tenemos problemas. Explique un problema que tenga actualmente.

◆ Ahora defina qué es un problema para usted.

5. ¿Cuáles son los problemas de nuestro grupo, comunidad, barrio, club, etc.?

6. ¿Cómo cree usted que se solucionarían los problemas?

1.2. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

Es importante, antes de entrar en materia, precisar algunos conceptos relacionados con el tema.

Se entiende por proyecto «*el conjunto de todas las actividades encaminadas a lograr un resultado específico con el objeto de satisfacer una necesidad o problema, utilizando recursos para su realización*».¹

Pero un proyecto no sólo es una formulación técnica. Un proyecto implica el deseo, la intención y la decisión administrativa y política de llevarlo a la práctica. La esencia de un proyecto es poner en acción lo que se desea en procura de satisfacer una necesidad o solucionar un problema.

En términos generales un proyecto se caracteriza por la presentación de una problemática previa; la presencia de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; la determinación de unas actividades a realizar para el logro de los objetivos; una localización; una determinación temporal; unos recursos necesarios para ejecutarlo; ponerlo en ejecución;

¹ Seminario sobre Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos. DPN-OEA. Bogotá, febrero de 1995.

verificar los efectos económicos, técnicos, financieros, institucionales, ambientales y sociales.

Algunos proyectos cuyo desarrollo requiere mayor complejidad se caracterizan adicionalmente por la elaboración de un estudio económico que básicamente propenda por alcanzar pronósticos cuantitativos en torno a la situación de mercadeo, es decir, la relación oferta–demanda, observando los precios y los mecanismos de comercialización.

Otros mucho más complejos requieren de la formulación de estrategias competitivas en materia financiera, tecnológica, administrativa, operativa y de comercialización y el estudio de viabilidad técnica y de rentabilidad.

Los proyectos tienen un amplio campo de formulación: de gestión cultural, pedagógicos, de infraestructura, de bienestar y asistencia social, de apoyo institucional, de investigación científica, social, etc. El común denominador de todo proyecto es solucionar un problema o satisfacer una necesidad; desde este punto de vista, la ejecución de todo proyecto implica el uso de recursos económicos, en mayor o menor medida, dependiendo de su alcance y objetivos. De otra parte, la metodología de formulación de proyectos puede variar según su naturaleza; no obstante, existen unos parámetros generales que habrán de aplicarse en la identificación, formulación y evaluación de todo proyecto. La presente Guía toma como base los proyectos de inversión en razón al carácter general de los mismos.

Los proyectos de inversión pública pretenden satisfacer necesidades o solucionar problemas que las comunidades o poblaciones sufren. Por tanto, desde este aspecto, se

pueden definir dos tipos de proyectos: uno, los que en el transcurso de su ejecución aportan beneficios inmediatos a la comunidad, por ejemplo, el programa de vacunación de la Secretaría de Salud, puesto que cada vez que se realiza una jornada de vacunación, se beneficia una población determinada; el otro tipo de proyecto, es el que sólo puede generar beneficios una vez termine su ejecución, por ejemplo la construcción del metro para Bogotá.

La Guía, aunque no determina una metodología específica para cada tipo de proyecto, señala en cada paso los aspectos que se deben tener en cuenta para cada uno de ellos.

1.2.1. Antecedentes legales

Como en la mayoría de campos de la administración pública siempre existe normatividad determinante, típica en un estado de derecho; la planeación y consecuentemente los proyectos no son la excepción.

A partir de la reforma constitucional de 1991 queda consagrada en la *Carta Magna* la obligatoriedad de todas las entidades del Estado, sea cual fuere su orden, a presentar un plan de Desarrollo que debe contener dos componentes básicos: el plan general y el plan de inversiones.

El plan general señala la visión, la misión, los objetivos de la entidad en forma global; igualmente comprende la formulación de un componente estratégico, un componente indicativo y uno operativo, tres últimos que finalmente se sustenta en la formulación de Proyectos Estratégicos.

El plan de inversiones presenta los presupuestos para diferentes años que reflejan los recursos requeridos para la inversión o ejecución de los proyectos.

En concordancia, el plan operativo anual de inversiones debe señalar los proyectos de inversión clasificados por sectores, y programas hecho que implica que todas las inversiones del estado deben estar fundamentadas en proyectos.

La participación ciudadana es un componente legalmente establecido en los procesos de planeación, al igual que la iniciativa comunitaria en los procesos de identificación, formulación y gestión de proyectos. Por tal razón esta Guía propone considerarlas como partes constitutivas del proyecto. Sólo en la medida en que se dimensione este enfoque social, se podrá organizar la oferta institucional y facilitar la concertación entre el Estado y la sociedad en la labor común de alcanzar los objetivos de las políticas y los planes de desarrollo.²

1.2.2. La Planeación del Desarrollo

La elaboración de los planes de desarrollo se caracteriza por la implementación de dos metodologías totalmente opuestas. La tradicional vertical o planeación de arriba hacia abajo, donde a partir de unos lineamientos presentados en el programa de gobierno de un candidato, una unidad especializada, grupo de planeación o un ente específico diseña los respectivos planes estableciendo los objetivos orientados a problemas económicos y

² La política de promoción de la participación de la sociedad civil del gobierno nacional, está consignada en el documento CONPES No. 2779, de mayo 5 de 1995.

sociales predeterminados por la congruencia de intereses. En este tipo de formulación de planes, los especialistas definen el horizonte y alcance previamente; seguidamente desarrollan un diagnóstico observando y respetando los lineamientos ya dados y plantean las soluciones requeridas, que deben ser instrumentalizadas técnicamente a través de la formulación de los proyectos.

Este modelo de planeación casi siempre no tiene altos niveles de eficacia, eficiencia y efectividad en la solución de problemática de la población, porque se desconocen factores internos y externos del contexto que pueden ser determinantes en el éxito de las acciones a realizar.

Esta forma de planeación es muy común y frecuente en el orden central como en el descentralizado desde el nivel nacional hasta el local, institucionalizando dicha formulación de proyectos como un elemento necesario que permite justificar las inversiones del sector público. En un sentido totalmente opuesto, la metodología participativa tiene como etapa inicial la formulación de los principios corporativos; es decir, la identificación y definición de los valores, normas y pautas que regulan la vida de la entidad que son la base fundamental que soporta la Visión y Misión de la entidad.

Esto implica que cuando el aspirante a un cargo de elección popular presenta su programa de gobierno define algunos lineamientos y propuestas generales que serán punto de referencia para la elaboración del Plan.

La segunda etapa, es decir el diagnóstico, es el análisis y evaluación de todo el contexto económico y social por sus actores tanto internos como externos, que permite identificar

problemas específicos que afectan el objeto institucional así como a la comunidad o usuarios. En esta etapa se identifican las limitantes económicas, sociales, institucionales, políticas, administrativas, ecológicas, técnicas, informáticas, geográficas, etc.

Lograda la etapa de diagnóstico, los mismos clientes internos³ y externos⁴ deben plantear soluciones que permitan superar los problemas o retos que enfrentan. Esta nueva etapa toma la idea solucionadora y la transforma en un proyecto a través de la aplicación de técnicas y herramientas que son objeto del presente curso.

Resultado de esta etapa es el nacimiento de gran cantidad de proyectos que deben necesariamente organizarse por el grado de afinidad en cuanto a la problemática que solucionan: a esta agrupación de proyectos se le denominan Programas. Los Programas al igual que los proyectos tienen unos objetivos más amplios afectando a un sector más genérico de la problemática.

Ejemplo: PROGRAMA: Fomento a las organizaciones asociativas productivas.

La conforman los siguientes proyectos.

- ◆ Proyecto 001: Capacitación y apoyo logístico para la creación Cooperativa de Transporte Barrio Bellavista.
- ◆ 002: Fomento microempresa de Adoquines "EL TITAN" Barrio San Blas.
- ◆ 003, etc.

³ Son todos los miembros de una organización estatal que desarrollan actividades para el logro de los objetivos institucionales. Ejemplo: Alcalde local, secretarios, funcionarios nivel profesional, técnico, asistente, etc.

La agrupación de programas conforma el plan que puede tener una realización a corto, mediano o largo plazo.

Ejemplo: Plan corto plazo, menor de 1 año _____
Plan anual local de inversiones.

Plan mediano plazo, entre 1 y 5 años _____
Plan de desarrollo del Distrito Capital.

Plan largo plazo, más de 5 años _____ No es común.

Sea cual fuere el origen de los proyectos estos son la unidad operativa de los planes; es decir, los proyectos son el componente principal y vital en la vida de las entidades como elemento técnico que permite la satisfacción de necesidades fundamentales a través del desarrollo de acciones que generan un mayor bienestar en los clientes internos y externos. Estos se deben clasificar en estricto orden prioritario, es decir, quedan en primer lugar los proyectos más perentorios, los que satisfacen y solucionan en mayor grado las necesidades así como los más urgentes.

Esta forma de planeación implica un alto compromiso no solo en los procesos de diagnóstico, elaboración y ejecución de los mismos sino, adicionalmente, en los procesos de gestión y control en la vida de los proyectos de todos los actores llámese comunidad, funcionarios, directivos, instituciones, etc.

⁴ Son todas las personas a quienes se dirige la acción del Estado y se les denomina Comunidad, Usuarios, Jóvenes, Adultos, Niños, etc.

Dado que los recursos suelen ser inferiores a la magnitud de las necesidades, se precisa aplicar procesos racionales de utilización de los Recursos (Humanos, Financieros, Físicos y Tecnológicos) que garanticen el mejor aprovechamiento de los mismos.

Es por esta razón que en el proceso de planeación (Nacional, Regional, Sectorial, Local) resulta de gran importancia canalizar los recursos hacia programas y proyectos, que por un lado, mejoren el nivel de vida de los ciudadanos gracias a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y, por otro, garanticen algún retorno de las inversiones con el fin de renovar y generar fuentes de recursos canalizados para inversión.

1.3. METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

El proyecto es la unidad mínima operacional que vincula recursos, actividades y componentes durante un período determinado, con una ubicación definida para resolver problemas o necesidades de una población.

Por razones eminentemente pedagógicas, esta Guía propone nueve pasos a seguir para formular un proyecto de inversión. Las cuales se van trabajando en el transcurso del desarrollo de la misma.

1. Identificación del proyecto y descripción del problema o la necesidad.

- ◆ Identificar si el proyecto genera beneficios inmediatos o no.

- ◆ Descripción del problema o la necesidad, las causas y los aspectos más relevantes que lo rodean.
2. *Identificación de la población objetivo o zona afectada.*
- ◆ Estimación de la población afectada y sus características.
 - ◆ Lugar o sitio geográfico donde se ubica la población afectada.
3. *Descripción de la situación existente.*
- ◆ Establecer las consecuencias derivadas del problema o necesidad, haciendo una proyección hacia el futuro en el sentido de si la situación puede empeorar y en qué medida.
 - ◆ Análisis de las acciones a seguir para dar soluciones.
4. *Cuantificación del problema o la necesidad.*
- ◆ Información sobre el estado de la oferta y/o la demanda de bienes y/o servicios, en el caso de que el proyecto lo requiera.
5. *Objetivos del proyecto.*
- ◆ Descripción de la solución al problema o la necesidad. Cómo se ve resuelto el problema o la necesidad.
6. *Estudio de alternativas.*
- ◆ Descripción de las diferentes alternativas de solución para lograr los objetivos del proyecto. Son las acciones propiamente dichas.

7. *Financiación del proyecto.*

- ◆ Resumen de los costos de cada una de las alternativas y selección de la mejor opción.

8. *Nombre del proyecto.*

- ◆ Indica de manera puntual la solución del problema, las acciones y los beneficiarios.
- ◆ Especificación de la financiación y sostenibilidad del proyecto.

9. *Evaluación y seguimiento (Control)*

- ◆ Definición de indicadores que permitan medir la realización exitosa de las acciones emprendidas y el impacto del proyecto sobre la situación actual.

1.4. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O LA NECESIDAD

Identificar un proyecto de inversión requiere precisar si éste aporta beneficios inmediatos o por el contrario genera beneficios una vez termina su ejecución.

Cuando el proyecto genera beneficios una vez termina su ejecución, por lo general el problema se relaciona con la falta de bienes y servicios, el suministro inadecuado de estos bienes, su mala calidad, o la necesidad de mantener por un período adicional de tiempo la oferta actual. La solución consistiría en el aumento de la producción, el cambio

en la calidad de los bienes y servicios ya producidos o la reposición de infraestructura o recursos que ya han cumplido su período de vida útil.

Por el contrario, cuando los beneficios se van recibiendo a medida que el proyecto se ejecuta, el problema se relaciona con actividades que se llevan a cabo en un período corto de tiempo y que buscan cumplir un objetivo determinado.

1.4.1. Descripción del problema o necesidad

Consiste en la explicación de los aspectos principales del problema o necesidad a resolver y en el planteamiento de las posibles alternativas de solución. Por tanto, es indispensable precisar las características más relevantes del mismo, sus causas y los aspectos que lo rodean y que pueden ser determinantes en el momento de optar por una solución.

Habrà de aclararse si el problema está relacionado con carencia de bienes o servicios; baja calidad; ineficiencia en la producción; reposición o carencia de infraestructura para producirlos, etc.

Es importante no confundir el problema o la necesidad con la solución. Veamos dos ejemplos: en una autopista de alto tráfico, son muchas las personas que, por falta de un puente peatonal, han sido atropelladas; en este caso el problema radica en la cantidad de personas atropelladas y la solución está en la construcción de un puente. En otra situación, por la deficiente señalización, en la calle 59 con carrera 17 de Bogotá, en

promedio cada mes, se suceden 15 accidentes de tránsito; aquí, el problema es la alta accidentalidad y la solución es la adecuada señalización.

Es importante ser lo más concreto posible. Una completa descripción del problema requiere:

- ◆ Especificar las características más importantes,
- ◆ definir las posibles causas y repercusiones del problema o necesidad y,
- ◆ precisar las condiciones en que se está presentando dicha situación.

Cuando el proyecto genera beneficios inmediatos, la descripción del problema incluye el establecimiento de objetivos generales y específicos y la definición de las metas físicas, entendidas como la cuantificación de las actividades en un determinado tiempo, por ejemplo, colocar en una fecha cuatro señales de PARE, en el cruce de la calle 59 con carrera 17; en otra fecha, un semáforo, etc.

Otro aspecto a tener en cuenta es el grado de desarrollo del problema. Importa saber dónde se concentra o qué núcleo de la población está más afectada, para determinar prioridades en la ejecución del proyecto.

Ejercicio 1

No llene el campo correspondiente al nombre del proyecto; su explicación para hacerlo.

NOMBRE DEL PROYECTO
PASO 1: DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Describa el problema o necesidad en los términos más concretos posibles.

GLOSARIO

CUALITATIVO. Denota las cualidades de algo.

CUANTITATIVO. Denota cantidad de algo.

DIAGNÓSTICO. El diagnóstico estratégico es el análisis y evaluación del entorno, de la población y su problemática, de la cultura corporativa, de la entidad pública y de las fortalezas y debilidades internas.

EFFECTIVIDAD. Es el Nivel real y verdadero de Beneficio a los usuarios finales del Bien o Servicio producto del proyecto.

EFICACIA. Fuerza y poder para obrar. Es el nivel de rendimiento obtenido sobre los recursos utilizados en un proyecto.

EFICIENCIA. Facultad para lograr un efecto. Es el nivel de cumplimiento de los objetivos o metas de un proyecto en una entidad.

ESTRATEGIA. Habilidad para dirigir un asunto. Es la forma con vamos a realizar un proyecto tratando de aprovechar al máximo todos los recursos existentes de manera que se logre un mayor beneficio.

HORIZONTE DE PLAN: Tiempo de ejecución del plan o período de duración del plan en una unidad de tiempo.

INTANGIBLE. Dícese de aquello que no puede tocarse o no es palpable físicamente.

MISIÓN. Es la formulación de los propósitos de una organización que la distingue de otras en cuanto a sus áreas Administrativa, Operativa, Tecnológica, Financiera, Comercial, de Investigación y Desarrollo, Humana; cuyo horizonte no alcanza espacios mayores de 5 años.

PLAN. Documento orientado a satisfacer necesidades de la comunidad por medio de la ejecución de proyectos dentro de un período de tiempo determinado y con unos recursos específicos.

PLANEACIÓN. Es el proceso mediante el cual quienes toman decisiones en una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente interna y externa, con el fin de evaluar la situación presente de la entidad, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro.

PRESUPUESTO. Proyecto anticipado de los gastos e ingresos.

PRINCIPIOS CORPORATIVOS. Son el conjunto de valores, creencias, normas, que regulan la vida de una organización.

PROBLEMÁTICA. Problemas que se presentan en una ciencia o actividad determinada. Conjunto de situaciones que afectan una población y que genera deficiencia en el Nivel de Vida.

PROGRAMA. Agrupación ordenada de proyectos que propenden por la satisfacción de una necesidad en un área específica.

PROGRAMA DE GOBIERNO. Documento que se presenta al inscribirse y que imponen por mandato al elegido por voto popular los ciudadanos, este contiene todos lo

lineamientos, políticas, objetivos y metas a desarrollar durante su gobierno y que afectan a la comunidad en materia de educación, cultura, deporte y recreación, salud, agua potable, alcantarillado, vías, Bienestar social, vivienda, etc.

PRONÓSTICO. Señal que muestra lo que puede acontecer.

PROYECTO. Conjunto autónomo de inversiones y medidas institucionales y de otra índole diseñadas para lograr un objetivo (o conjunto de objetivos) de desarrollo en un período determinado, o solucionar un problema o satisfacer una necesidad.

VISIÓN. Es un conjunto de ideas generales, algunas de ellas abstractas, que proveen el marco de referencia de lo que una entidad es y quiere ser en el futuro. El horizonte que plantea la visión es del largo plazo, es decir mayor de 5 años.

Seminario sobre Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos, DPN-OEA, Bogotá, febrero de 1995. La política de promoción de la participación de la sociedad civil del gobierno nacional, está consignada en el documento CONPES No. 2779, de mayo 5 de 1995. Son todos los miembros de una organización estatal que desarrollan actividad para el logro de los objetivos institucionales.

Ejemplo: Alcalde Local, Ediles, Secretarios, Funcionarios de nivel Profesional, técnico, asistencial, etc. Son todas las personas a quienes se dirige la acción del Estado y se les denomina Comunidad, Usuarios, Jóvenes, Adultos, Niños, etc.

UNIDAD 2

FORMULACIÓN DE PROYECTOS

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

OBJETIVOS

La interrelación del proyecto con el medio que va a impactar, genera e implica una gran cantidad de acciones o fases que deben propender por el uso racional de los recursos, a los menores costos y a mayores beneficios; por lo tanto al finalizar la unidad el lector estará en capacidad de:

- ◆ Determinar la población afectada inserta dentro de un contexto físico, económico y social determinado.
- ◆ Generar solución a la problemática a través del proyecto.
- ◆ Delimitar los objetivos del proyecto.
- ◆ Evaluar y seleccionar la alternativa para la solución del problema.
- ◆ Definir y describir los beneficios del proyecto seleccionado.
- ◆ Describir el proyecto seleccionado.
- ◆ Identificar los componentes o etapas del proyecto.

Antes que desarrollemos el siguiente capítulo es necesario que usted establezca lo que conoce sobre el tema. Esto le permitirá constatar más adelante, lo interesante y útil que son los temas que se desarrollan.

1. Usted ha logrado desarrollar en forma muy práctica unos contenidos previos.

- ◆ Pregúntese en qué consistiría la selección de proyectos. Intente definirla.

2. Es muy común escuchar acerca de los impactos de un proyecto. Se ha preguntado:

- ◆ ¿Qué son los beneficios de un proyecto? Defina.

3. ¿Qué cree usted que son los componentes de un proyecto?

2.2. IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y/O ZONA AFECTADA

Tan pronto se tenga identificado el problema, se determina la población y/o zona afectada. Para tal efecto, tenga en cuenta:

- ◆ *La población directamente afectada.*

Se trata de estimar la cantidad de habitantes afectados o, si es el caso, hacer referencia a la población del lugar afectado. Por ejemplo, las 1000 madres comunitarias de Bogotá o los habitantes de Ciudad Bolívar.

◆ *Número de habitantes afectados por el problema.*

Es indispensable hacer una primera estimación de la cantidad de habitantes (o personas) afectados y establecer sus principales características; considere aquellas que sean relevantes en relación con el problema que se está estudiando. Se pueden tener en cuenta entre otras: edad, sexo, situación socioeconómica, nivel cultural, etc.

◆ *El área geográfica o zona afectada*

La zona afectada es el área en la cual se ubica la población afectada. En tal sentido, al estimar la población se define el lugar. Por ejemplo, Bogotá en el caso de las madres comunitarias. En ciertos casos los problemas o las necesidades no están asociados con una zona específica sino a una entidad o institución.

◆ *Población objetivo*

Es la parte del grupo poblacional afectado que se verá directamente beneficiado con el proyecto. Por ejemplo, la dotación de los 1000 hogares comunitarios de Bogotá es deficiente, sin embargo, el proyecto cubrirá tan sólo a los 500 que se ubican en Ciudad Bolívar. La población objetivo puede o no ser la misma población afectada, esto depende de los criterios de prioridad definidos por el proyecto.

La población objetivo de un proyecto no necesariamente debe ser una ciudad, pueblo o un grupo de personas; puede ser un área geográfica, una epidemia, un problema social, etc.

Ejercicio 2

NOMBRE DEL PROYECTO
PASO 2: IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN Y/O ZONA AFECTADA
◆ Describa la población y/o zona afectada por el problema o necesidad y la población objetivo.

2.3. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EXISTENTE

Describir la situación actual especificando las consecuencias que se derivan del problema o la necesidad y las probabilidades de que se agrave o no y en qué medida. Indicar si existe infraestructura física sin utilizar o en qué condiciones de funcionamiento se encuentra; si el problema se relaciona con limitaciones institucionales, con baja calidad de servicios o bienes.

Establecer la relación entre la situación actual y el problema o la necesidad definida. Precisar la causa relevante y cómo podría evolucionar en el tiempo.

Ejercicio 3

NOMBRE DEL PROYECTO
PASO 3: DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EXISTENTE
◆ Describa la situación actual en relación con el problema o necesidad. ◆ Diga cuál es la causa principal del problema y su evolución si no se llega a solucionar. ◆ Cómo la solución del problema incide en la situación actual.

2.4. CUANTIFICACIÓN DEL PROBLEMA O LA NECESIDAD

Se refiere a la información sobre el estado de la oferta y/o demanda de bienes y/o servicios, en el caso de que el proyecto lo requiera. Un adecuado y completo análisis de oferta y demanda requiere de conocimientos básicos de economía financiera, por tal razón esta Guía propone realizar tan sólo los pasos básicos.

Cuando el problema se relaciona con las condiciones de bienes o servicios, es necesario establecer la calidad de los bienes o servicios existentes, la eficiencia en su producción o la necesidad de reponer insumos para la producción de esos bienes o servicios. En tal caso, la cuantificación del problema o la necesidad sólo debe describir las condiciones en las que se están prestando los servicios o se están produciendo los bienes, y cuantificar la cantidad producida de dichos bienes y servicios.

Cuando el problema se relaciona con la insuficiente producción de bienes y servicios, por lo general se refiere a proyectos de inversión que generan beneficios una vez culminada su ejecución. Además de la información interior, es necesario realizar un análisis a profundidad de la oferta y demanda del bien que se requiere producir, teniendo en cuenta los siguientes pasos:

- ◆ Determinar el tiempo de ejecución del proyecto. Por ejemplo, en 5, 10, 15 o 20 años se espera solucionar el problema o necesidad planteada.

- ◆ Si existe la capacidad instalada, determinada y proyectar la cantidad de bienes o servicios que con esa capacidad es posible producir durante el tiempo de ejecución del proyecto.
- ◆ Determinar la demanda (cantidad de bienes y/o servicios necesarios para solucionar el problema en la población objetivo). La demanda es independiente de la producción actual.

Ejercicio 4

NOMBRE DEL PROYECTO
PASO 4: CUANTIFICACIÓN DEL PROBLEMA O LA NECESIDAD
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Describa las condiciones en las que se están prestando los servicios y/o se están produciendo los bienes. ◆ Especifique la cantidad de bienes y/o servicios que se producen.

Cuando el problema se relaciona directa o indirectamente con la población o cuando sólo es posible calcular en forma aproximada la cantidad de bienes y servicios que es necesario producir para solucionar el problema, es esencial realizar proyecciones y calcular los déficits para cada año del tiempo de ejecución del proyecto.

2.5. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Los objetivos de un proyecto de inversión siempre *se formulan en relación con la solución del problema*. Una adecuada identificación del problema garantiza una acertada definición de los objetivos.

Los objetivos deben ser formulados de la manera más precisa y clara posible; para tal fin, es necesario incluir:

- ◆ Indicadores de cobertura, por ejemplo, disminución de la accidentalidad en la situación del cruce de la calle 59 con carrera 17.
- ◆ Indicadores técnicos, por ejemplo, cantidad de Bienestarina que requiere cada hogar comunitario.
- ◆ Y demás aspectos necesarios para determinar lo que se quiere obtener.

Los objetivos se explicitan específicamente en aquellos proyectos de inversión que generan beneficios a medida que se van ejecutando.

Ejercicio 5

NOMBRE DEL PROYECTO:
PASO 5: OBJETIVOS DEL PROYECTO
Describe los objetivos del proyecto.

2.6. ESTUDIO DE ALTERNATIVAS

En la formulación de un proyecto, el estudio de alternativas es lo que permite definir la solución del problema. La justificación básica de un proyecto de inversión es solucionar un problema a satisfacer una necesidad de la población. Si no soluciona un problema, el proyecto pierde su razón de ser.

El estudio de alternativas consiste en comparar todas las posibles formas de solucionar el problema formulado. Al plantearlas, se debe tener en cuenta los aspectos tecnológicos, institucionales, legales, las condiciones de la zona y de la población afectada, entre otros aspectos.

Ejercicio 6

NOMBRE DEL PROYECTO:
PASO 6: ESTUDIO DE ALTERNATIVAS
Enumere todas las posibles alternativas del proyecto:
ALTERNATIVA 1:
ALTERNATIVA 2:
ALTERNATIVA 3:
...

2.6.1. Descripción de alternativas

De las alternativas numeradas en el ejercicio anterior, descarte las que considere no viables por razones técnicas, sociales, institucionales, etc., explicando por qué las descartó.

De las alternativas que se mantienen como viables, describa para cada una de ellas los aspectos que la diferencian de las demás. Tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- ◆ Tecnología propuesta y/o tipo de insumos utilizados para su implementación.
- ◆ Aspectos institucionales relacionados con la alternativa.
- ◆ Aspectos de organización y/o administrativos relacionados con la alternativa.
- ◆ Localización de la alternativa.
- ◆ Condiciones de la zona y de la población afectadas.

Ejercicio 6A

NOMBRE DEL PROYECTO:
PASO 6º: DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS
DESCRIPCIÓN DE LA ALTERNATIVA NO.
Describa las principales características de esta alternativa de solución. (y así con las demás).

2.6.2. Determinación de metas físicas

Cuando el proyecto genera beneficios a medida que se ejecuta, el estudio de las alternativas consiste en la comparación de las distintas formas de alcanzar los objetivos definidos. Los objetivos se concretan al definir las metas físicas. Una meta física consiste en los resultados que se esperan lograr a partir de las acciones concretas y que permitirán el alcance de los objetivos.

Por ejemplo, un proyecto tiene como objetivo lograr que 100 funcionarios del Distrito Capital aprendan a formular proyectos de inversión y para tal propósito ha escogido como la alternativa más viable diseñar un programa de capacitación. Aquí la meta física podría ser: 50 funcionarios terminarán formulando proyectos de inversión. Es importante no confundir la simple realización de las actividades con el resultado esperado una vez la acciones se ejecutan.

Ejercicio 6B

NOMBRE DEL PROYECTO:	
PASO 6B: DETERMINACIÓN METAS FÍSICAS	
OBJETIVOS DEL PROYECTO	ALTERNATIVAS Y METAS FÍSICAS
ALTERNATIVA 1 actividades	ALTERNATIVA 1 actividades _____ _____
Meta física (resultado esperado)	Meta física (resultado esperado) _____ _____
Escriba los objetivos del proyecto. Objetivo 1	ALTERNATIVA 2 actividades _____ _____
	Meta física (resultado esperado) _____ _____
Objetivo 2	ALTERNATIVA 1 actividades _____ _____
	Meta física (resultado esperado) _____ _____
	ALTERNATIVA 2 actividades _____ _____
	Meta física (resultado esperado) _____ _____

2.7. FINANCIACIÓN DEL PROYECTO

Para financiar un proyecto, es necesario evaluar los costos de su ejecución y determinar las fuentes de su financiación.

2.7.1. Evaluación de los costos de ejecución

Los costos de ejecución se calculan a partir del costo de cada una de las alternativas viables, incluyendo gastos generales, servicios personales e inversión neta. Basándose en este análisis, se debe decidir por una sola alternativa.

En principio se escoge la alternativa que solucione mejor el problema a menor inversión. Lo cual no significa que la alternativa escogida tenga que ser necesariamente la más económica. En cualquier caso, se debe argumentar si los beneficios esperados y la vida útil del proyecto justifican la inversión.

2.7.2. Fuentes de financiación

La fuente de financiación indica de dónde provienen los recursos o quién asume los costos del proyecto y su posterior sostenibilidad.

La sostenibilidad de un proyecto es la posibilidad de mantener en un tiempo determinado los resultados obtenidos una vez se haya culminado su ejecución. En tal sentido, se debe garantizar la consecución de recursos. Por ejemplo, el tiempo estimado para la construcción del metro de Bogotá es de 10 años, pero su vida útil es de 100.

Los recursos pueden provenir:

- ◆ De la nación
- ◆ De los departamentos

- ◆ De los municipios
- ◆ De la entidad formuladora del proyecto (recursos administrativos)
- ◆ Aportes de la comunidad (pueden ser en especie)
- ◆ De cooperación internacional

Las fuentes pueden ser:

- ◆ Cualquier entidad del orden nacional, como por ejemplo la Presidencia de la República, los Ministerios, el FIS (en salud y educación), el DRI (en desarrollo rural), el FIV (en vías), el FIU (en infraestructura urbana), la Red de Solidaridad Social, etc.
- ◆ Entidades del orden departamental o municipal, por ejemplo, la Gobernación o la Alcaldía.
- ◆ Agencias internacionales de cooperación multilateral.

Cabe anotar que dependiendo del tipo de recurso y/o la fuente de financiación, se puede exigir el diligenciamiento de un formato específico.

Ejercicio 7

NOMBRE DEL PROYECTO:					
PASO 7: FINANCIACIÓN DEL PROYECTO					
Años del proyecto	0	1	2	3	...
Años calendario					
TOTAL COSTOS					
1. RECURSOS DE INVERSIÓN					
◆ APORTES NACIONALES					
◆ RECURSOS ADMINISTRATIVOS					
◆ OTRAS FUENTES DE INVERSIÓN					
2. RECURSOS DE FUNCIONAMIENTO					
◆ ENTIDADES NACIONALES					
◆ OTRAS FUENTES					
TOTAL FINANCIACIÓN					

2.8. NOMBRE DEL PROYECTO

Una vez identificado el proyecto, al igual que sus acciones, alternativas y sus correspondientes costos y beneficios, se puede establecer el nombre más indicado para le proyecto. Considere para esto que el nombre debe responder a tres interrogantes:

- ◆ ¿Qué se va a hacer?
- ◆ ¿Sobre qué?
- ◆ ¿Dónde?

De esta manera, define de nombre, considerando tres partes:

- ◆ *proceso*: la acción o acciones que se van a desarrollar.
- ◆ *Objeto*: el motivo del proceso.
- ◆ *Localización*: la ubicación precisa del proyecto.

Ejemplo:

- ◆ *Proceso*: construcción y dotación de un centro social.
- ◆ *Objeto*: prestar el servicio de atención y bienestar social al anciano.
- ◆ *Localización*: Choachí, Cundinamarca.

Nombre del proyecto

Construcción y dotación de un centro social para la atención y el bienestar social del anciano en el municipio de Choachí, Cundinamarca.

GLOSARIO

ADMINISTRACIÓN. Forma como se va a gobernar, regir o cuidar un proyecto.

ALTERNATIVA. Opción entre dos cosas. Posibilidad para solucionar un problema.

BENEFICIO. Bien que hace. Utilidad o provecho generado por un proyecto.

COMPONENTE. Fase o etapa general que forma parte de un proyecto.

COSTO. Cantidad que se paga por un proyecto.

CAUSA. Fundamento u origen de algo. Motivo o razón de una situación.

DEMANDA. Relación que presentan las distintas cantidades que de un bien estarían en disposición de adquirir los compradores, frente a diversas alternativas de precios.

EFFECTO. Resultado de una causa.

EVALUACIÓN. Es la verificación de los impactos y resultados de la operación frente a lo programado inicialmente.

FACTIBILIDAD. Etapa de preinversión donde se alcanza el máximo grado de profundización en los estudios complementarios.

INVERSIÓN. Disposición de los recursos técnicos, financieros, humanos y administrativos para llevar a cabo la obra necesaria para la producción de un bien o la prestación de un servicio.

META. Resultado en tiempo y/o cuantitativo que se espera lograr con la ejecución de un acción, o proyecto, programa o plan.

NECESIDAD. Todo aquello de que es imposible sustraerse, faltar o resistir. Falta de lo indispensable para vivir.

OBJETIVOS. Resultado en un período de tiempo que una organización del estado espera lograr para hacer real un proyecto. Dícese de lo que se debe o necesita hacer para hacer real un proyecto.

OFERTA. Relación que presentan las distintas cantidades que de un bien los vendedores estarían dispuestos a poner en venta frente a diversas alternativas de precios.

OPERACIÓN. Etapa de los proyectos en la cual los recursos –técnicos, financieros, humanos y administrativos– son orientados hacia la producción de un bien o hacia la prestación de un servicio.

POBLACIÓN AFECTADA. Grupo de ciudadanos o rango de comunidad que presenta un problema o problemática con efectos negativos directos y/o indirectos.

POBLACIÓN OBJETIVO. Grupo de ciudadanos o rango de comunidad que beneficiará un proyecto en forma directa o indirecta.

PERFIL PRELIMINAR. Etapa de la preinversión que consiste en plantear hipótesis.

PRECIO. Estimación en pesos que se hace sobre lo que puede valer un bien o servicio.

PREFACTIBILIDAD. Etapa de la preinversión donde se depura un mayor grado de detalle en aspectos de consumo, técnicos, financieros, institucionales y administrativos elaborados en la fase de perfil.

PROBLEMA. Cuestión para clarificarse o resolverse. Estado que presenta variedad de situaciones difíciles de manipular y que requieren acciones específicas para resolverse.

PREINVERSIÓN. Etapa en la vida de los proyectos que clarifica los objetivos del mismo y analiza en detalle las partes que lo componen, valorando su viabilidad técnica, económica, financiera, institucional y social.

SERVICIOS. Elementos intangibles (luz, aseo, educación, etc.) capaces de satisfacer la necesidad que los ha demandado.

UNIDAD 3

EVALUACIÓN DE PROYECTOS

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

OBJETIVOS

Todos los proyectos generan unos impactos en la comunidad que deben ser analizados juiciosamente antes de su ejecución y después de ésta. Durante el proceso de ejecución se debe realizar Control o monitoreo para verificar el cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto; al finalizar la unidad, el estudiante estará en capacidad de:

- ◆ Diferenciar los conceptos de evaluación y control.
- ◆ Determinar los indicadores de evaluación.

Ya durante el proceso de ejecución del proyecto se requiere implementar los controles necesarios a fin de lograr el cumplimiento de lo estipulado inicialmente.

1. ¿Qué cree usted que es la Evaluación de Proyectos?

2. ¿Cómo definiría el Control del proyecto?

3.2. EVALUACIÓN DE PROYECTOS

La evaluación pretende garantizar el alcance de eficiencia, eficacia y efectividad, es decir se evalúa para garantizar una asignación óptima de los recursos disponibles, para asegurar el logro de los objetivos propuestos, y para determinar la magnitud del impacto que produce el proyecto.

La evaluación es una herramienta que permite:

- ◆ Verificar la racionalidad en las acciones que se han programado para el logro de los objetivos de un proyecto de inversión;
- ◆ medir el cumplimiento de los objetivos, la capacidad para alcanzarlos y el impacto del proyecto sobre la situación existente y,
- ◆ producir un adecuado sistema de retroalimentación.

En la evaluación se pueden identificar tres momentos:

3.2.1. Evaluación Ex-ante

Se realiza antes de la ejecución del proyecto por un tercero, quien debe dar un concepto de viabilidad técnica sobre todos los aspectos del proyecto. Esta evaluación tiene especial interés en analizar la correspondencia que debe existir entre la definición del problema y la solución seleccionada. La viabilidad técnica de un proyecto permite solicitar recursos para su financiación.

Preguntas clave:

1. ¿El problema está bien definido?
2. ¿La alternativa seleccionada soluciona el problema definido?
3. ¿Los costos estimados son razonables?

3.2.2. Evaluación de seguimiento o continuada

Se realiza en diferentes períodos durante el tiempo de ejecución del proyecto por parte de las entidades comprometidas en su identificación, formulación y ejecución. Esta evaluación pretende, además de verificar el cumplimiento de las actividades planeadas, tomar decisiones respecto a modificaciones, ajustes a lo planeado, llegando incluso a proponer cambios en la focalización del gasto o redefinir la alternativa elegida inicialmente. Esto evita fracasos totales en la ejecución de los proyectos de inversión. Esta evaluación se interesa especialmente en analizar los resultados y el impacto que sobre la situación existente va teniendo la ejecución del proyecto.

3.2.3. Evaluación Ex-post

Se realiza una vez ha culminado la ejecución del proyecto por un tercero, quien produce un informe de ejecución sobre todos los aspectos físicos, financieros, institucionales y sociales relacionados con el proyecto, comparando los resultados finales con los objetivos y metas propuestas inicialmente. Esta evaluación, además de producir retroalimentación, posibilita la toma de decisiones respecto a la sostenibilidad del proyecto.

Para facilitar cada evaluación, el proyecto debe construir indicadores de gestión, ejecución e impacto adecuados y muy precisos. A continuación encontrará algunos indicadores que se pueden utilizar.

3.2.4. Indicadores de evaluación

- ◆ *Indicador del costo (IC)*. Compara el costo proyectado (antes de la ejecución) y costo real (después de la ejecución).

$$CR - CP = IC$$

IC = 0, indica que el programa de desembolsos para la ejecución estuvo bien concebido.
IC > 0, indica sobrecosto
IC < 0, indica subcosto

- ◆ *Indicador de cumplimiento temporal (ICT)*. Establece la diferencia porcentual entre el tiempo de ejecución programado y el tiempo realmente empleado.

$$\frac{TRE}{TEP} = ICT$$

ICT = 1 indica que el proyecto fue adecuadamente programado
ICT > 0 indica demoras en la programación
ICT < 0 indica adelantos en la programación

- ◆ *Indicador de eficiencia (IE)*. Compara porcentualmente el valor presente neto del proyecto y el valor presente neto ejecutado.

$$\frac{VPN \text{ real}}{VPN \text{ proyectado}} = IE$$

IE = 1 indica que el proyecto atendió a la población objetivo
IE > 1 indica mayor cobertura en la atención prevista
IE < 1 indica menor cobertura en la atención que la prevista

- ♦ *Indicador de déficit (ID)*. Compara el porcentaje de personas que carecen del servicio con el número de beneficiarios del proyecto.

$$\frac{\text{Personas sin servicio}}{\text{Personas beneficiadas}} = \text{ID}$$

ID > 1 indica déficit.

3.3. CONTROL (SEGUIMIENTO)

Consiste en determinar mediante la aplicación de técnicas de monitoreo los niveles de ejecución proyectados en la vida del proyecto.

Este monitoreo nos permite determinar el grado de avances o retrasos así como los puntos críticos en la ejecución del mismo para diseñar e implementar las acciones tendientes a normalizar la situación para no excederse de los límites establecidos en el proyecto, bien sea tiempo o costo.

Implica determinar la programación en la ejecución de las acciones del proyecto. Para tal efecto utilizamos un formato donde se enumeran los componentes, fases o tareas a realizar en su período de tiempo con unas metas específicas y un responsable y unos recursos específicos.

Un proyecto implica determinar previamente no sólo el problema y la solución, sino además, determinar la secuencia lógica de ejecución en un período de tiempo.

Es importante dejar claro que casi siempre las etapas del proyecto son diferentes a los componentes del proyecto.

- ◆ *Las tareas:* Es la definición de lo que se va a hacer para lograr el beneficio de la población objetivo, en forma ordenada y secuencial.
- ◆ *El tiempo:* Detalla y define el espacio de tiempo que vamos a emplear para realizar las tareas con fecha de inicio y fecha de culminación. Todo proyecto tiene un tiempo de vida el cual se debe establecer en la programación del mismo.
- ◆ *Metas:* Es la cuantificación de lo que esperamos lograr con la ejecución de las tareas.
- ◆ *Responsable:* Es la definición de quien o la persona que tiene a su cargo la Tarea. La responsabilidad es personalizada y no se le puede asignar a un ente o dependencia.
- ◆ *Recursos necesarios:* Descripción de los recursos con que vamos a desarrollar la tarea. Son todos los elementos humanos, físicos, tecnológicos y financieros que se requieren para realizar la tarea. Estos deben además especificarse en términos monetarios (\$) o unidades de pesos.
- ◆ *Limitantes:* Es la descripción de las posibles dificultades que se nos pueden presentar en la ejecución de la tarea.

LA PLANEACIÓN

A. DISPOSICIONES GENERALES

La Constitución Política de 1991 consagra el pluralismo, la participación comunitaria, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, consistente en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo.

Con los planes de desarrollo se pretende asegurar el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado como el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, con el fin de alcanzar el bienestar y mejorar la calidad de vida de la población¹.

Por mandato constitucional se impuso la obligatoriedad a todas las entidades del Estado, a presentar un Plan de Desarrollo que justifique las inversiones sociales, el cual debe contener dos componentes básicos:

- a) **Una parte estratégica y**
- b) **Un plan de inversiones de mediano y corto plazo².**

La parte estratégica señala la visión, la misión, los objetivos, las políticas, las estrategias, las metas de la entidad. El plan de inversiones contiene los presupuestos plurianuales o presupuestos para diferentes años, que reflejan los recursos requeridos para la inversión o ejecución a través de los proyectos.

En el plan anual de inversiones o plan operativo, se definen los proyectos de inversión clasificados por sectores y programas, hecho que implica que todas las inversiones del Estado deben estar fundamentadas en proyectos.

¹ Constitución Política, art. 366.

² Constitución Política, art. 339, inciso 2°.

La participación ciudadana es un componente legalmente establecido en los procesos de planeación, al igual que la iniciativa comunitaria en los procesos de identificación, formulación y gestión de proyectos. Por tal razón se debe considerarlas como partes constitutivas de los proyectos³.

B. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

¿Qué significa planear? Planear significa estar pensando en el futuro, teniendo como base el presente y el pasado como experiencia para no equivocarnos. *El primer producto de la planeación es el plan*⁴.

Existen dos procedimientos o metodologías totalmente opuestas para la planificación o elaboración de los planes de desarrollo:

a. PLANEACIÓN DE ARRIBA HACIA ABAJO. Conocida también como tradicional vertical. En este sistema un grupo de expertos elabora los respectivos planes, estableciendo los objetivos orientados a problemas económicos y sociales que responden a intereses predeterminados. Los especialistas definen lo que supuestamente la comunidad necesita o quiere y plantean las soluciones, que deben ser materializadas a través de la formulación de los proyectos.

Este modelo de planeación casi siempre no tiene altos niveles de eficacia, eficiencia y efectividad en la solución de problemática de las comunidades, porque se desconocen factores internos y externos de las comunidades.

b. LA METODOLOGÍA PARTICIPATIVA. Esta tiene dos etapas:

1. La formulación de los principios comunitarios. Consiste en la identificación y definición de los valores, normas, usos, costumbres y pautas que regulan la vida de la comunidad y fundamentan la cosmovisión de un pueblo.

³ La participación de la sociedad civil está consagrada en la Constitución Política, art. 2º y consignada en el documento CONPES N° 2779, de mayo 5 de 1995.

⁴ MOLINA MALAVER, Mireya. Los Proyectos de Inversión y su Ciclo, Centro de Asesorías Profesionales Especializadas Ltda., p. 10.

2. El autodiagnóstico. Es el análisis y evaluación del entorno tanto interno como externo, que realizan los mismos indígenas y que les permite identificar problemas específicos que los afectan. Se identifican las limitantes y potencialidades territoriales, culturales, económicas, sociales, institucionales, políticas, administrativas, ecológicas, técnicas, informáticas, geográficas, etc.

Una vez realizado el autodiagnóstico se debe plantear a través de la formulación de proyectos, las soluciones que permitan superar los problemas o retos.

CAPÍTULO II

PROYECTOS, PROGRAMAS Y PLANES

Es importante conocer una serie de elementos y conceptos básicos que permitirán una mayor comprensión sobre los proyectos, ya tengan incidencia en el resguardo, en parte de la comunidad o en el municipio; por tal razón, en esta cartilla se presentan definiciones que servirán de ayuda para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos.

A. PROYECTOS

¿Qué es un proyecto? *Un proyecto es el conjunto de actividades interrelacionadas, coordinadas y encaminadas a lograr un resultado específico, dentro de los límites de un presupuesto⁵, con el objeto de satisfacer una necesidad o problema de una comunidad, en un período de tiempo y en un lugar determinado.*

También podemos decir que, *un proyecto es la unidad mínima operativa que vincula recursos, componentes⁶, actividades planificadas y coherentes para ejecutarlas en un período de tiempo definido, con el fin de resolver problemas o necesidades de una población identificada de un lugar determinado.*

¿Qué conlleva un proyecto? Un proyecto no sólo es un documento técnico, conlleva el deseo, la decisión administrativa y la voluntad política de ejecutarlo.

¿Cuál es la esencia de un proyecto? La esencia de un proyecto social es buscar la satisfacción de una necesidad o solución de un problema de una población que no posee los recursos requeridos, para actuar o invertir autónomamente o adquirir los bienes y servicios

⁵ COHEN Ernesto, FRANCO Rolando. Evaluación de Proyectos Sociales. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., segunda edición, Madrid, febrero de 1993, p. 85.

⁶ ESAP, Unidad de Atención al Distrito Capital. Guía Básica para la Identificación, formulación y Evaluación de Proyectos, pág.14.

en el mercado. Desafortunadamente los recursos suelen ser inferiores a los costos de las necesidades.

¿Qué se pretende con la formulación de un proyecto? Con la formulación de un proyecto se pretende transformar una parcela de la realidad, bien sea:

- ✓ Disminuyendo un déficit o carencia,
- ✓ Eliminando un déficit o carencia,
- ✓ Solucionando un problema,
- ✓ Mejorando una situación.

¿Por qué se caracteriza un proyecto? Un proyecto se caracteriza por presentar:

- ✓ Una problemática previa,
- ✓ Definición de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo,
- ✓ La selección de actividades a realizar para lograr los objetivos,
- ✓ Una localización o lugar,
- ✓ Una determinación en el tiempo,
- ✓ Unos recursos necesarios para invertir,
- ✓ Verificar los efectos económicos, técnicos, financieros, institucionales, ambientales, sociales y culturales.

¿Qué implica la ejecución de un proyecto? La ejecución de un proyecto implica unas acciones o fases que deben propender por el uso racional de los recursos, es decir, realizar un acción a los menores costos y obtener mayores beneficios.

a. FOCALIZACIÓN DE PROYECTOS

¿En qué consiste la focalización? La focalización consiste en identificar con la mayor precisión posible, al conjunto de los beneficiarios potenciales que se ubican entre las comunidades indígenas más pobres.

¿Qué se requiere para focalizar? Para focalizar se requiere conocer a fondo las características del grupo meta, lo que posibilitará diseñar un proyecto que se adecúe a las necesidades y características socioculturales y territoriales de la población carenciada o necesitada.

¿La focalización nos ofrece ventajas? Sí nos ofrece ventajas, porque nos permite establecer una oferta de bienes y/o servicios que se deben asignar o dirigir a los más necesitados.

Una oferta que es igual para toda una población sin considerar sus diferencias, **suele no llegar** a los que tienen mayores necesidades insatisfechas; debido a barreras culturales, políticas y distancias territoriales, por la carencia de información sobre programas y proyectos disponibles y por su escasa participación en la definición de políticas; por eso, en muchas ocasiones los beneficios los reciben los que no necesitan.

¿Por qué se debe focalizar?

- ✓ Porque los recursos son limitados.
- ✓ Por las crecientes necesidades insatisfechas.
- ✓ Se debe procurar aumentar la eficacia de los proyectos.
- ✓ Es importante incrementar el *impacto producido* por el proyecto sobre la población objetivo.

b. CLASIFICACIÓN DE PROYECTOS

Los proyectos se pueden clasificar teniendo en cuenta las características de los productos o los servicios que prestan, o de los beneficios que aportan, de la siguiente manera:

1) Proyectos sociales: Son aquellos destinados a satisfacer necesidades sociales de una comunidad mediante el aprovechamiento de los servicios ofrecidos. Ejemplo, proyectos de salud, educación, saneamiento básico, recreación, etc.

2) Proyectos productivos. Tienen como fin instalar y operar una capacidad transformadora de insumos con el fin de producir bienes con destino a atender necesidades de consumo. Ejemplo, proyectos de transformación industrial, de producción agrícola o agroindustrial, de explotación minera, etc.

3) Proyectos de infraestructura. Tienen como propósito construir o crear condiciones facilitadoras, inductoras, impulsoras o coadyuvantes para el desarrollo económico. Ejemplo, construcción de: carreteras, centrales eléctricas, distritos de riego, sistemas de comunicación, servicios públicos, etc.

4) Proyectos-programas. Están orientados a producir o fortalecer una capacidad generadora de beneficios directos a través de otros proyectos. Ejemplo, proyectos de capacitación, campañas de vacunación, proyectos de alfabetización, reformas internas de instituciones de prestación de servicios, etc.

5) Proyectos sobre estudios básicos. Estos proyectos no suelen generar productos directamente aprovechables pero si permiten identificar nuevas opciones de inversión o de aplicación tecnológicas en beneficio de las comunidades.. Ejemplo, investigaciones básicas que permiten el desarrollo de productos de beneficio social, como en el caso de detergentes, alimentos, vacunas, medicinas, etc.

¿Sobre qué se pueden formular proyectos? Se pueden formular proyectos sobre:

- ✓ Producción,
- ✓ Gestión cultural, recreación y deportes,
- ✓ Asuntos educativos,
- ✓ Capacitación en administración pública,
- ✓ Construcción de infraestructura,
- ✓ Mejoramiento del bienestar y asistencia social,
- ✓ Apoyo institucional y comunitario,
- ✓ Investigación científica, social, cultural,
- ✓ Fortalecimiento de la identidad y autonomía,

- ✓ Constitución, ampliación y legalización de resguardos,
- ✓ Medio Ambiente y recursos naturales,
- ✓ Explotación minera,
- ✓ Organización del cabildo,
- ✓ Elaboración del Proyecto Educativo Comunitario – PEC y del Plan Integral de Vida,
- ✓ Funcionamiento de la justicia indígena y
- ✓ Temas que conllevan al bienestar general que dependen de la iniciativa de las comunidades, etc.

c. TIPOS DE PROYECTOS

1) Los que en el transcurso de su ejecución aportan beneficios inmediatos a la comunidad. Ejemplo: La entrega de mercados del Programa Revivir de la Red de Solidaridad, puesto que cada vez que se realiza una jornada de entrega, se beneficia una población determinada, como son los ancianos indígenas mayores de 50 años.

2) Los proyectos que sólo puede generar beneficios una vez termine su ejecución. Ejemplo: La construcción de un acueducto.

B. PROGRAMAS

¿Qué es un programa de inversión social? Un programa de inversión social es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, los cuales se organizan por la afinidad en cuanto a la problemática que van a solucionar dentro de un sector.

¿Qué establece un programa? Un programa establece las prioridades de la intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos a utilizar⁷.

¿Cuál es el horizonte temporal de los programas? El horizonte temporal de los programas es, en general, de uno a cinco años, aunque existen muchos que exceden este período de vida.

⁷ COHEN Ernesto, FRANCO Rolando. Evaluación de Proyectos Sociales. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., segunda edición, Madrid, febrero de 1993, p. 86.

Ejemplos de programas dirigidos a indígenas kofanes del Putumayo:

1) Programa de nutrición. Lo conforman los siguientes cuatro proyectos:

- ✓ Proyecto 01: Capacitación a promotores en nutrición.
- ✓ Proyecto 02: Promoción y apoyo a restaurantes escolares.
- ✓ Proyecto 03: Nutrición a mujeres embarazadas.
- ✓ Proyecto 04: Complementación alimentaria a lactantes.

2) Programa de prevención en salud. Lo conforman los siguientes cinco proyectos:

- ✓ Proyecto 01: Vacunación contra el sarampión.
- ✓ Proyecto 02: Vacunación contra la tuberculosis.
- ✓ Proyecto 03: Desparasitación a preescolares.
- ✓ Proyecto 04: Control a maternas.
- ✓ Proyecto 05: Vacunación contra la poliomielitis.

3) Programa administrativo. Puede estar conformado por los siguientes proyectos:

- ✓ Proyecto 01: Pago a personal médico y administrativo.
- ✓ Proyecto 02: Contratación y pago a proveedores.
- ✓ Proyecto 03: Dotación a hospital y centros de salud.
- ✓ Proyecto 04: Pago de prestaciones sociales.

En el ejemplo anterior, los tres programas en su conjunto conforman **el sector salud**. La suma de sectores conforman un plan.

C. PLAN

¿Qué es un plan? Un plan es la suma de programas que buscan objetivos comunes, ordena los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos, que van a constituir a su vez los objetivos generales de los programas⁸.

Un plan resume los propósitos de la planeación.

⁸ Ibidem.

¿Qué determina un plan? Un plan determina el modelo de asignación de recursos resultantes de la decisión política. El plan escalona las acciones programáticas en una secuencia temporal, acorde con la racionalidad técnica de las mismas y las prioridades de atención.

¿Qué incluye un plan? Un plan incluye la estrategia, esto es, los medios estructurales y administrativos así como las formas de negociación, coordinación y dirección para aplicar lo planeado.

Un plan puede tener una realización a corto, mediano o largo plazo.

Corto plazo. Menor de un año. Ejemplo: Plan anual de inversiones del municipio de Riosucio Caldas.

Mediano plazo. Entre uno y cinco años. Podemos citar, el Plan de Desarrollo del municipio de Mistrató en Risaralda.

Largo plazo. Más de cinco años, es poco común, pero existe un ejemplo: El Plan de Vida del municipio de Silvia, Cauca, 2000-2020.

Todo plan se pone en funcionamiento a través de los proyectos, por eso se dice que un proyecto es la unidad operativa de los planes.

Los proyectos se deben clasificar dentro de los programas y los programas dentro de un plan. Los proyectos se deben priorizar en estricto orden, es decir, quedan en primer lugar los que satisfacen y solucionan en mayor grado las necesidades o problemas urgentes.

CAPÍTULO III

IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD

La metodología de identificación, formulación y evaluación de proyectos puede variar según la naturaleza y las fuentes de financiación de cada tipo de proyecto; por eso se advierte que la presente es una metodología que apunta a facilitar unos conocimientos para que se familiarice con la elaboración de proyectos.

Es oportuno puntualizar que por diferentes que sean las metodologías exigidas por las entidades, existen unos condiciones generales o pasos que se aplican en la identificación, formulación y evaluación de proyectos.

A. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La identificación del proyecto se fundamenta en la explicación de los aspectos principales del problema o necesidad y el planteamiento de las posibles alternativas de solución, o la forma como se puede aprovechar una oportunidad.

Identificar un proyecto de inversión social requiere precisar si éste aporta beneficios inmediatos o por el contrario genera beneficios una vez termina su ejecución.

El primer paso para la identificación del proyecto es el reconocimiento del problema o necesidad que se quiere solucionar. El propósito de todo proyecto inversión es el de resolver un problema o necesidad, o

aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a una comunidad⁹.

a) DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD

El análisis del problema o necesidad es el punto de partida para la identificación del proyecto. Es indispensable precisar las características más relevantes, sus causas, consecuencias y los aspectos que lo rodean.

Habrà de aclararse si el problema está relacionado con carencia de bienes o servicios; baja calidad; ineficiencia en la producción; reposición o carencia de infraestructura para producirlos, etc.

Es importante no confundir el problema o la necesidad con la solución. Veamos un ejemplo: En el río Loco se han ahogado muchas personas por la falta de un puente; en este caso el problema radica en la cantidad de personas ahogadas y la solución está en la construcción de un puente.

Es importante ser lo más concreto posible. Para describir el problema tenga en cuenta en lo posible algunos de los siguientes aspectos:

- ✓ ¿Existe el problema?
- ✓ ¿Cuál es el problema?
- ✓ ¿Cuáles son los elementos esenciales del problema?
- ✓ Descripción del problema.
- ✓ Aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, ambientales, técnicos y de gestión directamente relacionados con el problema o necesidad.
- ✓ Localización de la población afectada y el área geográfica sobre la cual tiene influencia el problema identificado.
- ✓ Algunos antecedentes sobre cómo ha evolucionado el problema, y qué intentos de solución se han presentado anteriormente.
- ✓ Causas del problema.
- ✓ Consecuencias que está generando actualmente el problema.

⁹ MIRANDA MIRANDA, Juan José. GESTIÓN DE PROYECTOS. Identificación - Formulación - Evaluación de Proyectos Financiera-económica-social-ambiental, MM Editores, cuarta edición, ISBN: 958-96227-0-4, Bogotá, D.C., abril 2001, p. 61.

- ✓ Algunas consecuencias que se pueden esperar de no resolverlo.
- ✓ ¿Cuál es la magnitud del problema?
- ✓ ¿Se cuenta con toda la información relevante suficiente acerca del problema para hacer un estudio completo?
- ✓ ¿Cuáles son las principales dificultades para enfrentar el problema?

La identificación del problema constituye, tal vez, el ejercicio más complejo en la preparación del proyecto. Su definición clara y precisa es un requisito esencial para alcanzar el impacto deseado¹⁰.

Para identificar el problema es preciso recolectar y analizar toda la información disponible. Deben combinarse los datos que permitan identificar la situación en que se encuentra la población objetivo en las áreas establecidas como prioritarias. Se debe hacer una detallada observación de la realidad y recopilar la mayor cantidad posible de antecedentes.

Es importante fomentar la activa participación de la comunidad en la identificación del problema, en la elaboración del diagnóstico y en el planteamiento de soluciones. El contacto directo con los afectados es fundamental para interpretar y priorizar correctamente los problemas o las carencias que los aquejan.

b. EL DIAGNÓSTICO

El diagnóstico se suele realizar una vez identificado el problema y establecido en principio el objetivo general. El diagnóstico tiene dos propósitos claramente delimitados:

- 1) La descripción.** Es decir, la caracterización del problema, su incidencia y afectación sobre la población objetivo.
- 2) La explicación.** Es el relato de la estructura casual de las variables o situaciones que determinan el problema. Este permite establecer

¹⁰ Ibidem, p. 62.

ESAP - UNIÓN EUROPEA
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

cual es su magnitud y la dimensión de su solución, para alcanzar una situación deseable.

Un proyecto en respuesta a un problema o una necesidad entrega productos o servicios que deben generar un impacto buscado. Si no está claro cuales son los productos y servicios y la cantidad de los mismos, que permitan modificar la situación problema, resulta imposible formular adecuadamente el proyecto.

Cuando el proyecto genera beneficios inmediatos, la descripción del problema incluye el establecimiento de un objetivo general y unos objetivos específicos y la definición de las metas físicas.

No olvide que otro aspecto a tener en cuenta es el grado de desarrollo del problema. Importa saber dónde se concentra o cuál comunidad está más afectada, para determinar prioridades en la ejecución del proyecto.

CAPÍTULO IV

FORMULACIÓN DE PROYECTOS

En la etapa de formulación o preinversión se clarifican los objetivos del proyecto y se analizan en detalle las partes que conforman el proyecto.

¿ En qué consiste la formulación de un proyecto? Consiste en realizar los pasos en forma coherente para suministrar la información pertinente para plantear los objetivos, las alternativas de solución, las metas, los indicadores, las actividades, la sostenibilidad, el presupuesto, que en conjunto permitirán alcanzar la solución buscada.

La formulación de un proyecto procede después de identificar el proyecto, describir el problema y hacer el diagnóstico, para ello siga los siguientes pasos:

A. IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y/O ZONA AFECTADA

Una vez identificado el problema, se determina la población y/o zona afectada. Para esto, tenga en cuenta:

a) POBLACIÓN OBJETIVO. Es la parte de la comunidad afectada que se verá directamente beneficiada con el proyecto. Por ejemplo, *La dotación y entrega de tierras a familias desplazadas del Sur de Bolívar*, sin embargo, el proyecto cubrirá tan sólo a 200, por ser éstas las más numerosas o por tener muchos miembros cada familia. La población objetivo puede ser, o no ser la misma población afectada, esto depende de los criterios de prioridad definidos por el proyecto.

Es necesario indicar qué parte de la población afectada es la población objetivo.

La población objetivo de un proyecto no necesariamente debe ser una ciudad, pueblo o un grupo de personas; puede ser un área geográfica, una epidemia, un problema social, etc.

b) LA POBLACIÓN DIRECTAMENTE AFECTADA. Se trata de estimar la cantidad de habitantes afectados o, si es el caso, hacer referencia a la población del lugar afectado. Por ejemplo, Los damnificados por la avalancha del río Páez, el Cauca.

Al referirse a la población afectada haga una distinción con la población global o de referencia.

Población de referencia: Corresponde a una medida de la población global, que se toma como punto de comparación para cálculo y análisis de la magnitud de la carencia o necesidad.

Población afectada: Corresponde a la parte de la población de referencia que requiere de los servicios del proyecto para solucionar el problema identificado. Se puede llamar también población carenciada.

Se debe establecer el número de habitantes afectados por el problema o necesidad. En algunos casos la población es fácilmente identificable puesto que esta perfectamente ligada a su ubicación geográfica; esto ocurre cuando el problema se concentra en una comunidad, municipio, vereda, resguardo, etc. Por ejemplo la carencia del servicio de agua potable en un municipio, la necesidad de un servicio de recolección y disposición de las basuras de una localidad, la asignación de carnés de régimen subsidiado a los wayuús de Uribia en la Guajira.

Por otro lado, se presentan casos en que la población afectada no se identifica tan claramente. Esto se presenta cuando el problema esta relacionado con un gran volumen de población dispersa. En el caso de la contaminación producida por el vertimiento de los desechos químicos de las industrias que afecta en mayor o menor grado a los habitantes dispersos en las riberas del río.

En el proceso de identificación es fundamental estimar, así sea un una primera aproximación el número de habitantes directamente afectados por el problema, estableciendo en lo posible los siguientes puntos:

- Las principales características de la población afectada, considerando las que se presenten como relevantes en relación con la situación analizada, como: edad, sexo, situación socioeconómica (ocupación, empleo, niveles de ingreso, grado de escolaridad, etc.), características culturales, etc.
- La dimensión temporal, que se relaciona con población actual, su tasa de crecimiento o decremento, y el nivel esperado para los siguientes años. El proyecto se espera sea una solución que permanecerá durante muchos años, por lo tanto resulta en todos los casos absolutamente relevante plantear soluciones a futura, lo que significa hacer proyecciones confiables de las variables relevantes.

c) EL ÁREA GEOGRÁFICA O ZONA AFECTADA. Es el área en la cual se ubica la población afectada. En tal sentido, al estimar la población se define el lugar. Ejemplo: Los docentes sikuanis de Puerto Gaitán, Meta. En ciertos casos los problemas o las necesidades no están asociados con una zona específica sino a una entidad o institución. Por ejemplo: Capacitación a funcionarios indígenas del Congreso de la República.

En algunos casos las necesidades o los problemas no están asociados con una zona específica, como en el caso de la seguridad o la justicia, sino con el desempeño de una entidad o institución.

B. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EXISTENTE Y SU EVOLUCION

La descripción de la situación actual debe permite clarificar las principales acciones que se deben realizar para solucionar el problema

ESAP - UNIÓN EUROPEA
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

o necesidad. Se sugiere ubicar la causa del problema o necesidad teniendo en cuenta lo siguiente:

- Carencia absoluta de bienes y servicios. Ejemplo: Los chimilas no tienen agua potable.
- Baja disponibilidad de bienes o servicios. Los senúes reciben servicio de agua potable durante cuatro horas al día.
- Baja calidad de los bienes y servicios producidos.
- Ineficiente prestación del servicio actualmente suministrado, tal como interrupciones permanentes en el fluido eléctrico.
- Necesidad de reposición de infraestructura básica (vías, maquinaria, equipo, etc.).
- Necesidad de aprovechar una oportunidad so pena de disminuir la participación en el mercado por carencia de competitividad, es el caso de la incorporación de valor agregado a ciertos productos para colocarlos en los mercados externos.

Una vez clarificado el problema y/o la necesidad, se debe describir la situación existente. En esta descripción se deben establecer qué consecuencias se derivan del problema o la necesidad y si el problema tiende a empeorar en el futuro y en qué medida.

Es importante para la ejecución del proyecto tener presente las condiciones favorables (posibilidades reales, ventajas y fortalezas) y las desfavorables (conflictos, limitantes, carencias, soluciones inconclusas, debilidades, amenazas ingobernabilidad, carencia de imagen y de legitimidad etc.), que se expresan y se perciben en el medio donde se llevará a cabo el proyecto. Dado que el proyecto busca modificar situaciones o transformar realidades deseables, en algunos casos se debe eliminar barreras y adversidades propias de la región y localidad, pero también aprovechar las ventajas y situaciones favorables.

C. CUANTIFICACIÓN DEL PROBLEMA O LA NECESIDAD

Es necesario describir las condiciones en las que actualmente se está prestando el servicio o produciendo los bienes, y cuantificar la cantidad producida actualmente de dichos bienes y servicios.

Si el problema se refiere a la insuficiente producción de bienes y servicios.

- Se sugiere indicar el período para el cual se desea solucionar el problema o necesidad. Es necesario determinar para cuántos años se espera solucionar el problema o necesidad (dimensión temporal).
- También se sugiere estimar la cantidad de bienes y/o servicios necesarios para solucionar el problema de la población objetivo previamente identificada (demandada). Queda claro que la demanda es independiente de la producción actual.
- Resulta útil calcular la capacidad instalada y elaborar una proyección de los bienes o servicios que será posible producir con esa capacidad.

También se presentan situaciones en las cuales sólo es posible calcular en forma aproximada la cantidad de bienes y servicios que es necesario producir para solucionar el problema, para lo cual se sugiere:

- ❖ Elaborar proyecciones de los bienes o servicios necesarios para solucionar el problema en cada uno de los años de operación del proyecto.
- ❖ Indicar el déficit actual y proyectado de los bienes y servicios, que se obtiene restando la demanda de la oferta actual y proyectada.

D. OBJETIVOS

Los objetivos explican lo que se pretende lograr u obtener con el proyecto.

Un proyecto puede tener dos clases de objetivos:

- ✓ Un objetivo general y,
- ✓ Unos objetivos específicos.

a) EL OBJETIVO GENERAL. Corresponde a la pretensión grande o amplia que se quiere obtener o lograr, la que se materializa o se alcanza a través de los objetivos específicos.

b) LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS. Consisten en las soluciones concretas que el proyecto debe alcanzar en un tiempo determinado. El objetivo específico es el logro de una solución deseable. Se expresan en aquellos proyectos de inversión que generan beneficios a medida que se van ejecutando.

Debe hacerse claridad acerca de los objetivos específicos:

- No implica que el proyecto en sí mismo, será suficiente para lograr el objetivo. Es suficiente que el proyecto contribuya al logro de ese fin u objetivo específico.
- La definición de un objetivo específico no implica que se logrará poco después de que el proyecto está en funcionamiento. Puede ser un objetivo que se logrará solamente a largo plazo.

Los objetivos de un proyecto de inversión siempre *se formulan en relación con la solución del problema*. Una adecuada identificación del problema garantiza una acertada definición de los objetivos.

Los objetivos deben ser formulados de la manera más precisa y clara posible; para tal fin, es necesario incluir:

- ✓ Indicadores de cobertura. Por ejemplo, aumentar el ingreso de indígenas a la Universidad Nacional en Medellín.
- ✓ Indicadores técnicos. Por ejemplo, El concepto médico para listar los medicamentos que requiere una botica comunitaria.

E. ESTUDIO DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DEL PROBLEMA

¿En qué consiste el estudio de alternativas? El estudio de alternativas consiste en comparar todas las posibles formas u opciones de solucionar el problema identificado. Se debe tener en cuenta los aspectos tecnológicos, institucionales, legales, culturales, las condiciones de la zona y de la población afectada, entre otros aspectos.

Con alguna frecuencia los analistas o funcionarios que no conocen suficientemente el entorno del problema, se precipitan a tomar decisiones que comprometen muchos recursos, sin reparar en una adecuada solución al problema planteado por eso, en la formulación de un proyecto, el estudio de alternativas es lo que permite definir la solución acertada del problema.

Se deben determinar inicialmente todas las alternativas que en primera instancia son viables para solucionar el problema propuesto; cada una de ellas debe reportar los mismos beneficios para que sean comparables.

Las alternativas deben estudiarse en función de su tamaño, la localización, la tecnología utilizada, y los recursos disponibles. Se deben descartar las que considere no viables por razones técnicas, sociales, culturales e institucionales, o de otra índole, explicando tales razones.

Se debe hacer el esfuerzo de describir cada una de las alternativas preseleccionadas; presentando sus características específicas más relevantes y aquellos aspectos que las diferencian entre sí.

a) DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS. Para la descripción de cada alternativa se debe tener en cuenta:

- ✓ Los beneficios que se esperan generar a través del proyecto.
- ✓ Los beneficiarios del mismo.
- ✓ Su localización.
- ✓ La tecnología seleccionada e insumos empleados para su procesamiento.

ESAP - UNIÓN EUROPEA
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

- ✓ Los aspectos de organización.
- ✓ El nivel de producción o de prestación del servicio.
- ✓ La vida útil esperada.
- ✓ El valor de las inversiones necesarias y las fuentes de financiación.
- ✓ Los costos de operación.
- ✓ Las condiciones que hacen sostenible el proyecto.
- ✓ Demás especificaciones de la solución planteada.

Para cada alternativa plenamente identificada se debe adelantar el proceso de formulación y evaluación respectivo, de cuyo resultado se deriva la selección de la mejor.

b) DETERMINACIÓN DE METAS FÍSICAS

Cuando el proyecto genera beneficios a medida que se ejecuta, el estudio de las alternativas consiste en la comparación de las distintas formas de alcanzar los objetivos definidos. Los objetivos se concretan al definir las metas físicas.

¿Qué es una meta física? Una meta física consiste en los resultados que se esperan lograr a partir de las acciones concretas y que permitirán el alcance de los objetivos.

Las metas físicas son la cuantificación de las actividades en un determinado tiempo, por ejemplo, construir 3 escuelas en el resguardo Predio Putumayo en el Amazonas en el año 2001, nombrar 20 docentes indígenas en el Tolima.

Otro ejemplo puede ser: El Plan Nacional de Capacitación Indígena de la ESAP tiene como objetivo capacitar 1000 indígenas en identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión. Aquí la meta física consiste en capacitar 1000 indígenas, así sea que lo que aprenden a formular proyectos de inversión sean 500.

Es importante no confundir la simple realización de las actividades con el resultado esperado una vez las acciones se ejecuten.

F. JUSTIFICACIÓN

La justificación de un proyecto de inversión es solucionar un problema o satisfacer una necesidad de la comunidad. Si no soluciona un problema, el proyecto pierde su razón de ser. Se debe explicar por qué es importante realizar el proyecto y resumir por qué es el adecuado para solucionar el problema identificado.

Para justificar el proyecto tenga en cuenta lo siguiente:

- Enumerar y explicar las causas que dan origen al proyecto.
- Enumerar y explicar los beneficios a corto, mediano y largo plazo.
- Explicar en resumen a quienes beneficiará el proyecto y cómo recibirán los resultados.
- Explicar el área de influencia o localización del proyecto.

A pesar de que la mayoría de los proyectos en los sectores sociales se justifican ya que están orientados a satisfacer necesidades básicas de las poblaciones carenciadas, también es verdad que los recursos disponibles no son suficientes, por lo tanto es preciso presentar argumentos que justifiquen en forma categórica la decisión tomada, teniendo en cuenta:

G. ACTIVIDADES

Son las tareas o acciones que se deben realizar utilizando determinados insumos para producir resultados, encaminados a obtener los objetivos específicos del proyecto. Las actividades se priorizan o establecen en un cronograma .

Cronograma de actividades. El cronograma permite definir las actividades que se derivan de cada uno de los objetivos. Se debe precisar cuáles son esas actividades y explicar la forma cómo se coordinan y relacionan entre ellas. Se incluye aquellas actividades que se refieren a la ejecución, sostenibilidad y evaluación del proyecto¹¹.

¹¹ ARÉVALO Nelson. Cuaderno sobre Formulación de Proyectos de Inversión para comunidades indígenas de Colombia, junio de 2001, p. 16.

H. LOS INSUMOS

Son los recursos humanos, tecnológicos, logísticos, de infraestructura o de dotación que se necesitan para realizar las actividades, producir los resultados y alcanzar los objetivos específicos.

I. RESULTADOS

Los resultados o productos son secuela de las tareas que se realizan mediante la movilización de insumos en busca de objetivos específicos. Los resultados expresan los logros del proyecto, y deben ser medibles cualitativa y cuantitativamente, mediante indicadores verificables, tales como: “suelos renovados”, “adultos capacitados”, “vías reconstruidas”, etc.

J. INDICADORES Y FUENTES DE VERIFICACIÓN

a) INDICADORES DE RESULTADOS. Permiten concretar los resultados en cantidad, calidad y tiempo. Deben medir los cambios atribuibles al proyecto.

b) FUENTES DE VERIFICACIÓN. Indican donde se puede obtener la información sobre los indicadores para verificar los resultados logrados.

K. PRESUPUESTO

Para financiar un proyecto, es necesario evaluar los costos de su ejecución y determinar las fuentes de su financiación.

a) EVALUACIÓN DE LOS COSTOS DE EJECUCIÓN

Los costos de ejecución se calculan a partir del costo de cada una de las alternativas viables, incluyendo gastos generales, servicios

personales e inversión neta. Basándose en este análisis, se debe decidir por una sola alternativa.

En principio se escoge la alternativa que solucione mejor el problema a menor inversión. Lo cual no significa que la alternativa escogida tenga que ser necesariamente la más económica. En cualquier caso, se debe argumentar si los beneficios esperados y la vida útil del proyecto justifican la inversión.

b) FUENTES DE FINANCIACIÓN

La(s) fuente(s) de financiación indica(n) de dónde provienen los recursos o quién asume los costos del proyecto y su posterior sostenibilidad.

La sostenibilidad de un proyecto es la posibilidad de mantener en un tiempo determinado los resultados obtenidos una vez se haya culminado su ejecución. En tal sentido, se debe garantizar la consecución de recursos. Por ejemplo, el tiempo estimado para la “Implementación del Proyecto de Seguridad Alimentaria para los motilón barí “ es de 2 años, pero debe seguir indefinidamente, porque este garantizará la existencia de los beneficiarios.

Los recursos pueden provenir de: la nación, los departamentos, los municipios, los resguardos, la entidad formuladora del proyecto (recursos administrativos), aportes de la comunidad (pueden ser en especie), cooperación internacional.

Los recursos pueden provenir de las siguientes fuentes:

- Cualquier entidad del orden nacional, como por ejemplo la Presidencia de la República, los Ministerios, FINDETER (vías, infraestructura), la Red de Solidaridad Social, etc.
- Entidades del orden departamental o municipal, por ejemplo, la Gobernación o la Alcaldía.
- Agencias internacionales de cooperación multilateral.
- Recursos propios o contribución de la comunidad o el resguardo.

Cabe anotar que dependiendo del tipo de recurso y/o la fuente de financiación, se puede exigir el diligenciamiento de un formato específico. Ejemplo: Para presentar proyectos a la Red de Solidaridad Social hay que llenar la guía N° 19 del BPIN (Banco de proyectos de inversión nacional) y su respectiva ficha EBI (estadísticas básicas de inversión).

L. SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO

¿En qué consiste la sostenibilidad? La sostenibilidad consiste en definir los impactos del proyecto con el fin de que perduren más allá de su ejecución, es decir, cómo se van a mantener los beneficios de la inversión de los recursos, después de ejecutado el proyecto¹².

El proyecto se debe presentar como una solución permanente al problema o necesidad identificada, y en tal sentido se debe garantizar todos los mecanismos políticos, financieros, técnicos y ambientales para su ejecución y, desde luego, para su operación, para lo cual es preciso:

- Identificar los factores internos o externos que pueden ocasionar algún retraso en su ejecución.
- Que las fuentes de financiación tanto para la inversión como para la operación tengan certeza razonable de conseguirse.
- Que la capacidad técnica, operativa y de gestión garantice el logro de las metas a mediano y largo plazo.

M. NOMBRE DEL PROYECTO

Todo proyecto se inicia con un nombre, sin embargo, el nombre del proyecto es lo último que se define. Una vez identificado el proyecto y formulado en sus partes, es decir, definidos sus objetivos, sus

¹² ARÉVALO Nelson. Cuaderno sobre Formulación de Proyectos de Inversión para comunidades indígenas de Colombia, junio de 2001, p. 12.

ESAP - UNIÓN EUROPEA
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

acciones, alternativas y calculados sus correspondientes costos y beneficios, se establece el nombre más indicado para el proyecto¹³.

El nombre que se asigne a cualquier proyecto debe cumplir con las siguientes características:

- Debe ser único y se debe mantener durante toda la vida del proyecto.

¹³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, Manual de Operación y Metodologías, Metodologías General 001, Bogotá, julio de 1993.

ESAP - UNIÓN EUROPEA
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

- Debe identificar el proyecto en forma inequívoca.
- Debe permitir responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué se va a hacer?, ¿sobre qué? Y ¿dónde?

Con este fin se ha estructurado el nombre en 3 partes, cada una de las cuales responde a los interrogantes planteados.

¿Qué se va a hacer? Se refiere al proceso que se realiza mediante el proyecto.

Sobre qué? Es el segundo elemento del nombre del proyecto. Se refiere al **objeto** sobre el cual recae el proceso.

Dónde? El tercer elemento del nombre se refiere a la **localización** o ubicación del proyecto. Puede tratarse de la localización específica y/o de la localización geográfica.

Localización específica: Se aplica a los casos en los cuales el proyecto a ejecutar se incorpora a una obra existente. Por ejemplo cuando se trata de un proyecto de reposición de una caldera en un hospital en operación debe incluirse la localización específica, que se refiere al nombre del hospital.

Localización geográfica: Deberá indicarse el nombre de la región, departamento, municipio, vereda, resguardo o cabildo donde se ubica el proyecto.

Conforme a lo anterior, cuando se asigne nombre a un proyecto, se deben seguir los siguientes pasos:

- Seleccionar el proceso que mejor refleje el objetivo del proyecto.
- Definir el objeto sobre el cual recae el proceso del proyecto, de la forma más concisa posible.
- Determinar la localización del proyecto.

CAPÍTULO V

EVALUACIÓN DE PROYECTOS

Todos los proyectos se formulan buscando la generación de unos impactos positivos en la comunidad que deben ser analizados juiciosamente antes de su ejecución, durante la ejecución y después de ésta. No olvide que durante el proceso de ejecución se debe realizar **control o monitoreo** para verificar el cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto.

Durante el proceso de ejecución del proyecto se requiere implementar los controles necesarios a fin de lograr el cumplimiento de lo planeado inicialmente.

A. EVALUACIÓN DE PROYECTOS

¿Para qué se evalúan los proyectos? Los proyectos se evalúan para garantizar una asignación óptima de los recursos disponibles, asegurar el logro de los objetivos propuestos y determinar la magnitud del impacto que produce el proyecto, es decir, se busca eficiencia, eficacia y efectividad.

La evaluación es una herramienta que permite:

- ◆ Verificar la racionalidad en las acciones que se han programado para el logro de los objetivos de un proyecto de inversión;
- ◆ Medir el cumplimiento de los objetivos, la capacidad para alcanzarlos y el impacto del proyecto sobre la situación existente y,
- ◆ Producir un adecuado sistema de retroalimentación.

En la evaluación se pueden identificar tres momentos: ex-ante, seguimiento o continuada y ex-post.

a) EVALUACIÓN EX-ANTE

Se realiza antes de la ejecución del proyecto por un tercero, quien debe dar un concepto de viabilidad técnica sobre todos los aspectos del proyecto. Esta evaluación tiene especial interés en analizar la correspondencia que debe existir entre la definición del problema y la solución seleccionada. La viabilidad técnica de un proyecto permite solicitar recursos para su financiación.

Preguntas claves:

1. ¿El problema está bien definido?
2. ¿La alternativa seleccionada soluciona el problema identificado?
3. ¿Los costos estimados son razonables?

b) EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO O CONTINUADA

Se realiza en diferentes períodos durante el tiempo de ejecución del proyecto, por parte de las entidades comprometidas en su identificación, formulación y ejecución. Esta evaluación pretende, verificar el cumplimiento de las actividades planeadas, tomar decisiones respecto a modificaciones, ajustes a lo planeado, llegando incluso a proponer cambios en la focalización del gasto o redefinir la alternativa elegida inicialmente.

Esto evita fracasos totales en la ejecución de los proyectos de inversión. Esta evaluación se interesa especialmente en analizar los resultados y el impacto que sobre la situación existente va teniendo la ejecución del proyecto.

c) EVALUACIÓN EX-POST

La evaluación ex-post la realiza un tercero una vez se ha terminado la ejecución del proyecto. Consiste en un informe de ejecución sobre todos los aspectos físicos, financieros, institucionales y sociales relacionados con el proyecto, comparando los resultados finales con los objetivos y metas propuestas inicialmente. Esta evaluación, además de producir retroalimentación, posibilita la toma de decisiones respecto a la sostenibilidad del proyecto.

Para facilitar cada evaluación, en el proyecto se debe contemplar indicadores de gestión, ejecución e impactos adecuados y muy precisos. A continuación se mencionan algunos indicadores:

B. INDICADORES DE EVALUACIÓN

- a) **INDICADOR DEL COSTO.** Compara el costo proyectado (antes de la ejecución) y costo real (después de la ejecución).
- b) **INDICADOR DE CUMPLIMIENTO TEMPORAL.** Establece la diferencia porcentual entre el tiempo de ejecución programado y el tiempo realmente empleado.
- c) **INDICADOR DE EFICIENCIA.** Compara porcentualmente el valor presente neto del proyecto y el valor presente neto ejecutado.
- d) **INDICADOR DE DÉFICIT.** Compara el porcentaje de personas que carecen del servicio con el número de beneficiarios del proyecto.

C. CONTROL Y SEGUIMIENTO

El control consiste en determinar mediante la aplicación de técnicas de monitoreo los niveles de ejecución proyectados en la vida del proyecto. El monitoreo nos permite determinar el grado de avances o retrasos, así como los puntos críticos en la ejecución del mismo para diseñar e implementar las acciones tendientes a corregir y/o normalizar la situación para no excederse de los límites establecidos en el proyecto, ya se refieran a tiempo o costos.

¿Qué se debe determinar para hacer el control y el seguimiento?

Se debe determinar o definir la programación para la ejecución de las acciones del proyecto, para tal efecto, se debe elaborar un formato donde se enumeran los componentes, tareas a realizar en su período de tiempo con unas metas específicas y un responsable y unos recursos específicos.

Un proyecto implica determinar previamente el problema y la solución y determinar la secuencia lógica de ejecución en un período de tiempo.

CAPÍTULO VI

RESUMEN DE LOS PASOS PARA LA IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

La metodología de identificación, formulación y evaluación de proyectos puede variar según la naturaleza del proyecto, sin embargo, existen unos parámetros generales que en esta cartilla se proponen a continuación:

A. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO

- a) Nombre del proyecto.
- b). Identificación del proyecto:
 - 1. *Descripción del problema o la necesidad.*
 - 2. *Realización del diagnóstico.*

B. FORMULACIÓN DEL PROYECTO

- a) Identificación de la población objetivo y/o zona afectada:
 - 1. *Población objetivo.*
 - 2. *La población directamente afectada.*
 - 3. *El área geográfica o zona afectada.*
- b) Descripción de la situación existente.
- c) Cuantificación del problema o la necesidad.
- d) Objetivos:
 - 1. *General*
 - 2. *Específicos*
- e) Estudio de alternativas de solución del problema:
 - 1. *Descripción de alternativas.*
 - 2. *Determinación de metas físicas.*

f. Justificación.

g. Actividades:

1. Cronograma de actividades.

h. Los insumos.

i. Resultados.

j. Indicadores y fuentes de verificación:

1. Indicadores de resultados.

2. Fuentes de verificación.

k. Presupuesto:

1. Evaluación de los costos de ejecución.

2. Fuentes de financiación.

l. Sostenibilidad del proyecto.

m. nombre del proyecto.

C. EVALUACIÓN DE PROYECTOS

a) Evaluación:

1. Evaluación ex-ante.

2. Evaluación de seguimiento o continuada.

3. Evaluación ex-post.

b) Indicadores de evaluación.

c) Control y seguimiento.

GLOSARIO¹⁴

ADMINISTRACIÓN. Forma como se va a dirigir, ejecutar o cuidar un proyecto.

ALTERNATIVA. Opción entre dos cosas. Posibilidad para solucionar un problema.

BENEFICIO. Bien que se persigue con el proyecto. Utilidad o provecho generado por un proyecto.

COMPONENTE. Fase o etapa general que forma parte de un proyecto.

COSTO. Cantidad que se paga por un proyecto.

CAUSA. Fundamento u origen de algo. Motivo o razón de una situación.

CUALITATIVO. Resalta o denota las cualidades de algo.

CUANTITATIVO. Muestra o denota cantidad de algo.

DEMANDA. Relación que presentan las distintas cantidades que de un bien estarían en disposición de adquirir los compradores, frente a diversas alternativas de precios.

DIAGNÓSTICO. El diagnóstico es el análisis y evaluación del entorno, de la población y su problemática, de la cultura de la comunidad, de la entidad pública y de las fortalezas y debilidades internas.

EFEECTO. Resultado de una causa.

EVALUACIÓN. Es la verificación de los impactos y resultados de la operación frente a lo programado inicialmente.

FACTIBILIDAD. Etapa de preinversión donde se alcanza el máximo grado de profundización en los estudios complementarios.

EFFECTIVIDAD. Es el nivel real y verdadero de beneficio a los usuarios finales del bien o servicio producto del proyecto.

¹⁴ Algunas significados de las palabras del glosario se ajustaron y se tomaron de: ESAP, UNIDAD DE ATENCIÓN AL DISTRITO CAPITAL. Guía Básica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos, pp. 19, 20, 37, 38.

ESAP - UNIÓN EUROPEA
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

EFICACIA. Fuerza y poder para obrar. Es el nivel de rendimiento obtenido sobre los recursos utilizados en un proyecto.

EFICIENCIA. Facultad o capacidad para lograr un efecto. Es el nivel de cumplimiento de los objetivos o metas de un proyecto en una entidad.

ESTRATEGIA. Habilidad para dirigir un asunto. Es la forma con vamos a realizar un proyecto tratando de aprovechar al máximo todos los recursos existentes de manera que se logre un mayor beneficio.

HORIZONTE DEL PLAN. Tiempo de ejecución del plan o período de duración del plan.

INTANGIBLE. Dícese de aquello que no puede tocarse o no es palpable físicamente.

INVERSIÓN. Disposición de los recursos técnicos, financieros, humanos y administrativos para llevar a cabo la obra necesaria para la producción de un bien o la prestación de un servicio.

LIMITANTES. Es la descripción de las posibles dificultades que se nos pueden presentar en la ejecución de la tarea.

META. Es la cuantificación de lo que esperamos lograr con la ejecución de las tareas, acciones, proyectos, programas o planes.

MISIÓN. Es la formulación de los propósitos de una organización que la distingue de otras en cuanto a sus áreas administrativa, operativa, tecnológica, financiera, comercial, de investigación y desarrollo, humana; cuyo horizonte no alcanza espacios mayores de 5 años.

NECESIDAD. Todo aquello de que es imposible sustraerse, faltar o resistir. Falta de lo indispensable para vivir.

OBJETIVOS. Resultado en un período de tiempo que una organización o comunidad espera lograr para hacer real un proyecto. Dícese de lo que se necesita para hacer real un proyecto.

OFERTA. Relación que presentan las distintas cantidades que de un bien los vendedores estarían dispuestos a poner en venta frente a diversas alternativas de precios.

ESAP - UNIÓN EUROPEA
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

OPERACIÓN. Etapa de los proyectos en la cual los recursos -técnicos, financieros, humanos y administrativos- son orientados hacia la producción de un bien o hacia la prestación de un servicio.

PLANEACIÓN. Es el proceso mediante el cual quienes toman decisiones en una organización o comunidad obtienen, procesan y analizan información pertinente interna y externa, con el fin de evaluar la situación presente, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro.

POBLACIÓN AFECTADA. Grupo de ciudadanos o comunidad que presenta un (os) problema(s) con efectos negativos directos y/o indirectos.

POBLACIÓN OBJETIVO. Grupo de ciudadanos o comunidad que beneficiará un proyecto en forma directa o indirecta.

PRECIO. Estimación en pesos que se hace sobre lo que puede valer un bien o servicio.

PREFACTIBILIDAD. Etapa de la preinversión donde se depura un mayor grado de detalle en aspectos de consumo, técnicos, financieros, institucionales y administrativos elaborados en la fase de perfil.

PROBLEMA. Cuestión o asunto para clarificarse o resolverse. Estado que presenta variedad de situaciones difíciles de manejar y que requieren acciones específicas para resolverse.

PREINVERSIÓN. Etapa en la vida de los proyectos que clarifica los objetivos del mismo y analiza en detalle las partes que lo componen, valorando su viabilidad técnica, económica, financiera, institucional y social.

PRESUPUESTO. Proyecto o cálculo anticipado de los gastos e ingresos.

PRINCIPIOS CORPORATIVOS. Son el conjunto de valores, creencias, normas, que regulan la vida de una organización, comunidad o cabildo.

PROBLEMÁTICA. Conjunto de situaciones que afectan una población o comunidad y que genera deficiencia en el nivel de vida.

PRONÓSTICO. Señal que muestra lo que puede acontecer.

ESAP - UNIÓN EUROPEA
PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN INDÍGENA

RESPONSABLE. Es la persona que tiene a su cargo una tarea. La responsabilidad es personalizada y no se le puede asignar a un ente o dependencia.

RECURSOS NECESARIOS. Es la descripción de los recursos con que vamos a desarrollar la tarea. Son todos los elementos humanos, físicos, tecnológicos y financieros que se requieren para realizar la tarea. Estos deben además especificarse en términos monetarios (\$) o unidades de pesos.

SERVICIOS. Elementos (luz, aseo, educación, etc.) capaces de satisfacer la necesidad.

TAREAS. Son las acciones a realizar, lo que se va a hacer para lograr el beneficio de la población objetivo, en forma ordenada y secuencial.

TIEMPO. Determina el período a emplear para realizar las tareas con fecha de inicio y fecha de culminación. Todo proyecto tiene un período de vida el cual se debe establecer en la programación del mismo.

VISIÓN. Es un conjunto de ideas generales, algunas de ellas abstractas, que proveen el marco de referencia de lo que una entidad es y quiere ser en el futuro. El horizonte que plantea la visión es del largo plazo, es decir, mayor de 5 años.

BIBLIOGRAFÍA

ARÉVALO PÁEZ, Nelson Eduardo. Cuaderno sobre Formulación de Proyectos de Inversión para comunidades indígenas de Colombia, junio de 2001.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE. Legis Editores S.A., segunda edición, ISBN: 958-653-101-5, Santafé de Bogotá D. C.

COHEN Ernesto, FRANCO Rolando. Evaluación de Proyectos Sociales. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., segunda edición, Madrid, febrero de 1993.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, Manual de Operación y Metodologías, Metodologías General 001, Bogotá, julio de 1993.

ESAP, UNIDAD DE ATENCIÓN AL DISTRITO CAPITAL. Guía Básica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-ICAP. Ciclo del Proyecto, San José, Costa Rica, septiembre de 1993.

MIRANDA MIRANDA, Juan José. GESTIÓN DE PROYECTOS. Identificación - Formulación - Evaluación de Proyectos Financiera-económica-social-ambiental, MM Editores, cuarta edición, ISBN: 958-96227-0-4, Bogotá, D.C., abril 2001.

MOLINA MALAVER, Mireya. Los Proyectos de Inversión y su Ciclo, Centro de Asesorías Profesionales Especializadas Ltda.

Bogotá, 13 de junio de 2001

Doctora

GINA PAOLA ACHURY VELÁSQUEZ

Ciudad

Referencia: 1. Concepto sobre la Investigación "EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN COLOMBIA".
2. Orientaciones y sugerencias para el desarrollo de trabajos en pueblos y/o comunidades indígenas.

La Cordinación del Plan Nacional de Capacitación Indígena en cumplimiento de sus funciones y en atención al oficio del 25 de octubre dirigido al Dr. Ricardo Schembri Carrasquilla, Director de la ESAP, hizo un análisis a su investigación "EL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN COLOMBIA", del cual le manifestamos lo siguiente:

1. CONCEPTO

El trabajo de investigación es de agradable presentación, debido a la buena redacción lo que lo hace fácilmente entendible.

Toda la investigación se sustenta en información de segunda mano, es decir, utilizó únicamente fuentes escritas consistentes en la consulta de archivos de las instituciones del Estado, lo que se comprueba con la bibliografía citada. En ninguna parte se dice que se ejecutó un trabajo de campo para obtener la información de las fuentes directas o de primera mano.

Al examinar algunas apartes se evidenció incoherencias, razones que nos llevó a tomar la decisión de hacer un trabajo de campo para comparar lo escrito con la realidad de los proyectos ejecutados. Se tomó al azar dos proyectos que teóricamente difieren en cobertura territorial y sector de ejecución.

Se hizo visita al Resguardo de San Lorenzo, en Riosucio, Caldas, el 18, 19 y 20 de mayo del presente año, y se habló con quienes tuvieron la responsabilidad de administrar y

ejecutar el proyecto "Desarrollo organizativo y productivo del Resguardo Indígena de San Lorenzo (Riosucio -Caldas, 1995)". De igual manera se entrevistó con el Dr. Reinaldo Ochoa quien fue el administrador del proyecto "Autodiagnóstico de los Pueblos Indígenas de Colombia para la Construcción de sus Planes de Vida (1997-1998)".

Con relación al proyecto "Desarrollo organizativo y productivo del Resguardo Indígena de San Lorenzo (Riosucio - Caldas, 1995)"

La Investigadora hace una buena presentación del Proyecto respecto a los objetivos perseguidos y enmarca la responsabilidad y funciones de la entidad ejecutora, para este caso la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC.

Según la investigación para cumplir el objeto del proyecto se realizaron 8 objetivos, consistentes en capacitaciones, jornadas de integración, creación de microempresas, para lo cual se ejecutaron talleres, convites, reuniones, jornadas de integración cultural y el diseño de la Parcela La Línea en la que se aplicaron actividades de avicultura, cunicultura, porcicultura, capricultura, piscicultura, ganadería y otras actividades agrícolas.

Se entrevistó a dos personas oriundas de San Lorenzo, los señores:

1. José David Bueno, quien en 1995 desempeñaba las funciones de Secretario General de la ONIC en Bogotá y hoy actual Secretario de Educación de Riosucio Caldas.
2. Arahugo Gañán, quien en 1995 fue el Gobernador Suplente del Cabildo de San Lorenzo y en la actualidad concejal de Riosucio y Presidente del Consejo Regional Indígena de Caldas -CRIDEC.

El primero de los entrevistados manifiesta que en el cumplimiento de sus funciones de Secretario de La ONIC, nunca supo que se hubiera ejecutado el proyecto de la referencia y prueba de ello es que la ONIC no recibió los \$89.240.000, dineros que costaba el proyecto. De esto no hay archivos contables en la ONIC, entidad que supuestamente fue la ejecutora.

El señor Arahugo Gañán afirma por su parte, que él siendo Gobernador Suplente en esa fecha, da fe que el proyecto no se realizó en San Lorenzo, que pudo ser que alguien lo presentó y por no tener financiación no se ejecutó. Que una cosa es que exista en los archivos de las entidades y otra muy diferente es la ejecución o el beneficio real a las comunidades.

Las incoherencias se detectaron porque la Investigadora afirma en la página 260, primer párrafo: "En cuanto a capacitación sobre educación, que sólo pudo ejecutarse en un 50%, se tuvo una falta de tipo cultural y de comunicación, pues quienes proyectaron los

objetivos no tuvieron en cuenta que los indígenas, como es normal, desean que se les supla el analfabetismo pero en su propia lengua". En el segundo párrafo de la misma página, la Dra. Gina hace unas recomendaciones que no son del caso. Esto despertó la duda sobre la veracidad de la investigación, puesto que los indígenas de San Lorenzo no hablan ninguna lengua indígena o lengua materna.

De otra parte, en territorio de San Lorenzo no se adelantan actividades caprinas y bovinas. En la Parcela La Línea existen estanques para la cría de peces pero se construyeron con dineros del Ministerio de Agricultura. Tampoco existen microempresas de colchonería y de elaboración de concentrados.

De conformidad con lo anterior el proyecto NO SE EJECUTÓ en el Resguardo, por consiguiente, no se puede hablar de impactos, capacitación, metas, diagnóstico, causas que impidieron una ejecución total.

Con relación al proyecto "Autodiagnóstico de los Pueblos Indígenas de Colombia para la Construcción de sus Planes de Vida (1997-1998)".

Se entrevistó al Dr. Reinaldo Ochoa, quien fue el administrador o gerente del proyecto y desempeñaba a la vez las funciones de asesor de la ONIC en asuntos de educación indígena.

Manifiesta el entrevistado que el proyecto se ejecutó totalmente, se invirtió el 100% de los recursos y que la ganancia social fue del 95%, lo cual contradice lo afirmado por la Investigadora, en la página 282, párrafos 5º y 6º, quien dice que el nivel de ejecución no superó el 75%.

No es cierto que con el proyecto "se intentó imprimir modelos de concepción y ejecución de desarrollo que no se adecúan a su cultura y costumbres por ser modelos foráneos que se aplicaron como si se tratara de otro grupo de la comunidad que no tuviera creencias e historia distinta" (pág. 283, párrafo 1º), pues con el proyecto se hizo un autodiagnóstico que significa que las comunidades desde su realidad estudian alternativas y métodos para alcanzar su propio desarrollo.

La investigación no deja ver los resultados obtenidos como fueron entre otros: La elaboración y publicación del Proyecto Educativo Comunitario - PEC de los arzarios en la Sierra Nevada de Santa Marta, la profesionalización de 20 profesores indígenas en el Valle del Cauca, quienes hoy ejercen la docencia en territorios indígenas, y desde luego,