



Libertad y Orden

Departamento Nacional de Planeación

República de Colombia

Memorias del Seminario

Metodología General Ajustada

Bogotá D.C., 7 noviembre de 2003
Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas

INTRODUCCION

El Departamento Nacional de Planeación, con el ánimo de dar a conocer a los municipios, departamentos, entidades centralizadas y descentralizadas y todos los interesados la metodología general ajustada para la formulación y evaluación de proyectos y su modelo en Excel, desarrollado por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –Bpin-, se llevó a cabo un Seminario Nacional, en las Instalaciones del Hotel Tequendama en Bogotá, el día 7 de Noviembre de 2003, llevando a cabo el siguiente programa:

PROGRAMA

| | | |
|-----------------------|---|---|
| 9:00 a.m.-9:15 a.m. | -Instalación Seminario | Dr. Oswaldo Rodríguez Director Inversiones y Finanzas Públicas Departamento Nacional de Planeación. |
| 9:15 a.m.-10:15 a.m. | -Metodología General Ajustada en el Sinagep | Dra. Sonia Cancino Coordinadora Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, Bpin Departamento Nacional de Planeación. |
| 10:15 a.m.-11:00 a.m. | -Comparación entre las metodologías vigentes y la ajustada | Dr. Oscar Ordóñez Profesional Especializado Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, Bpin Departamento Nacional de Planeación |
| 11:00 a.m.-11:15 a.m. | -Descanso | |
| 11:15 a.m.-12:30 p.m. | El problema fiscal: antecedentes y soluciones | Dr. Alejandro Gaviria Subdirector Departamento Nacional de Planeación |
| 12:30 p.m.-2:00 p.m. | -Almuerzo | |
| 2:00 p.m.-3:00 p.m. | -Metodología -General Ajustada (Aplicativo en Excel) | Ing. José Manuel Rivera León y Brayan Gabriel Plazas Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, Bpin Departamento Nacional de Planeación |

| | | |
|---------------------|---|--|
| 3:00 p.m.-3:45 p.m. | -Criterios de elegibilidad y eficiencia económica | Dra Sandra Mojica Asesora Dirección General Unidad de Planeación Minero Energética, UPME |
| 3:45 p.m.-4:00 p.m. | -Descanso | |
| 4:00 p.m.-4:45 p.m. | -Comentarios a la Metodología General Ajustada | Dr. Hernando Latorre Director Banco de Proyectos de la Gobernación de Antioquia |
| 4:45 p.m.-5:30 p.m. | -Estudio Ambiental y Análisis de Riesgo en la Metodología Ajustada | Dra Luz Marina Arévalo Subdirectora Política Ambiental Departamento Nacional de Planeación |
| 5:30 p.m.-6:00 p.m. | -Preguntas y Comentarios | |

El seminario tuvo una gran acogida debido a la importancia de este Manual Metodológico ajustado para las entidades del orden nacional y territorial, y todos los interesados y usuarios de las metodologías hasta ahora existentes, logrando una asistencia cercana a los 900 funcionarios de Ministerios, Alcaldías, Organizaciones No Gubernamentales, empresas de sector privado, universidades, entre otros¹.

El costo del seminario ascendió a \$18.128.680 financiados por el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera, Mafsp, administrados por Fonade.

¹ Ver Anexo 1

MEMORIAS DEL SEMINARIO

"METODOLOGIA AJUSTADA PARA LA FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS"

Instalación del seminario

Dr. Oswaldo Rodríguez
Director Inversiones y Finanzas Públicas
Departamento Nacional de Planeación

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional BPIN, desarrolló una Metodología ajustada para la formulación y evaluación de proyectos de inversión, contribuyendo así en la incorporación de conceptos de eficiencia y eficacia en la asignación, ejecución y seguimiento de los recursos. Con este manual metodológico ajustado se da otro paso en la construcción de un Estado comprometido con el desarrollo económico, el manejo responsable y transparente de los recursos públicos y el bienestar de los ciudadanos, ya que se establecen las condiciones necesarias para solucionar óptimamente las necesidades y problemas de la población, generando empleo, promoviendo el consumo de bienes y servicios nacionales y garantizando una adecuada asignación de los recursos del Presupuesto de Inversión Pública, evitando ejecutar ideas.

En la actualidad el Gobierno Nacional busca la participación activa de la comunidad en la elaboración de los presupuestos de las entidades del orden nacional y territorial. Con el buen uso de este manual metodológico ajustado para la identificación, preparación y evaluación de proyectos, las necesidades de la población se compilarán concretamente, de tal forma que los proyectos puedan ser viables y así, acceder a los recursos del presupuesto público. Igualmente generará la información que permita decidir las condiciones óptimas para el crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Dra. Sonia Cancino Acuña
Coordinadora Bpin, DNP

Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, Bpin. Departamento Nacional de Planeación

Metodología General Ajustada en el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, Sinagep:

El Sinagep se modela como una estructura que articula, sincroniza e involucra a todas las instancias de toma de decisión en lo referente a la planeación (formulación y evaluación de proyectos), programación, ejecución y seguimiento en cada uno de los niveles de la administración pública (nacional y territorial). Este sistema reúne al Banco de Proyectos Exitosos y al Banco de Costos Prototipo desarrollados por el Bpin² y cuenta con cuatro componentes que se han venido desarrollando durante su proceso de consolidación:

- **Legal e Institucional:** compila la normatividad vigente en cuanto gestión de proyectos y hace responsable al Bpin de la elaboración, diseño y difusión de metodologías para la formulación y evaluación de proyectos, que conlleven a la unificación de un idioma de proyectos. Así mismo, se establece en el Bpin la estipulación de procedimientos en la presentación de proyectos que recurren al presupuesto público.
- **Capacitación y Asistencia Técnica:** asistencia completa de las herramientas informáticas y capacitación en temas relacionados con el Banco de Proyectos divulgado a las entidades del orden nacional y territorial, para replicar los temas de Teoría de proyectos, manejo de metodologías, formulación de indicadores de seguimiento, entre otros.
- **Metodologías:** actualmente se cuenta con la Metodología General Ajustada, que incluye guías sectoriales (especificaciones técnicas de los proyectos según el sector)
- **Sistemas de Información:** Se espera contar con una herramienta que unifique en una sola plataforma vía Internet los desarrollos de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas con las conexiones necesarias para conseguir información de la Inversión Pública tanto a nivel nacional como territorial. Se busca hacer compatible la planeación, la presupuestación y el seguimiento. Actualmente se cuenta con el Bpin como herramienta que opera a nivel

² Actualmente disponibles para ser consultados y enriquecidos en la página Web del DNP.

nacional y el Sistema de Seguimiento y Evaluación a Proyectos de Inversión, Seppi, para el nivel territorial.

El objetivo de la Metodología General Ajustada del Bpin, es guiar y orientar al usuario en la realización de estudios de evaluación ex ante para la toma de decisiones de inversión. Esta metodología se caracteriza porque permite la identificación de los problemas o necesidades, orienta la formulación y evaluación de proyectos e incluye consideraciones sobre financiación y sostenibilidad de proyectos, así como la programación, sentando las bases para el seguimiento.

Los comentarios y sugerencias generales recibidas por los funcionarios del Bpin durante las capacitaciones y asistencia técnica, y los estudios de calidad de información hechos para los años 2000 a 2003 mediante un muestreo de proyectos de la información condensada en las fichas EBI, generaron modificaciones en el aplicativo y antecedieron la elaboración de la Metodología General Ajustada, puesta a consideración de los ministerios, departamentos administrativos, órganos de control, departamentos y municipios. Con los comentarios recibidos se logró una versión en word que fue el sustento del desarrollo en excel que hoy se mostrará.

En la Metodología Ajustada se incluyen, entre otros, un marco legal, el estudio de desastres y análisis de riesgo, especificación del origen de los recursos del proyecto (sean de tipo nacional o extranjero). También se permite la interacción de formatos, anexos y guías sectoriales, y el desarrollo automático de la ficha resumen del proyecto o Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión, EBI.

La Metodología General Ajustada tiene 70 formatos pero por validación se requerirán 19, así: 8 identificación, 4 de preparación, 5 de evaluación y 2 de programación. La validación se refiere a aquellos formatos que alimentan la ficha EBI, siendo ésta la información básica de cada proyecto. La elaboración de mas de los 19 formatos depende del tipo de proyecto y lo que determine el viabilizador.

La Metodología ajustada entra en vigencia el 1° de agosto de 2004 a nivel nacional, y el 1° de noviembre del mismo año a nivel territorial, y aplica para los proyectos nuevos que se presenten a partir de esas fechas³.

La difusión de la metodología se da a través de medio magnético y/o por medio de la página de Internet: http://www.dnp.gov.co/03_PROD/METOD/7m_inv.htm.

³ Para los proyectos que para esa fecha (1° de agosto o 1° de noviembre de 2004) se encuentren en ejecución o hayan sido inscritos previamente en el Banco de Proyectos, mantendrán la misma información registrada en el Bpin y solo se ajustará la ficha EBI.

Además se desarrollarán capacitaciones de la Metodología Ajustada, previo el desarrollo de los talleres de Teoría de Proyectos que actualmente dicta el Bpin a los Ministerios, Órganos de Control, Departamentos Administrativos y Gobernaciones. La intención es que éstos rectores sectoriales y regionales repliquen las enseñanzas a sus entidades adscritas o vinculadas y a sus municipios.

Dr. Oscar Ordóñez
Profesional especializado, Bpin, DNP

Metodología General Ajustada para la identificación, preparación y evaluación de proyectos:

El nuevo Manual Metodológico General es el resultado de un trabajo de ajuste a las 21 metodologías vigentes con el fin de mejorarlas, y de flexibilizar la formulación de proyectos.

En esta metodología se incluye el conjunto de normas de carácter legal que definen el ámbito operativo del Bpin, como son la Constitución Nacional, Ley 152 de 1994, Decreto 1363 de 2000, Decreto 111 de 1996 y el Decreto 841 de 1990. Además se incluye el concepto de Preinversión y se excluye el concepto de Costos hundidos⁴, con el propósito de valorar adecuadamente los costos reales de los proyectos de inversión Pública, además de contabilizar todos los gastos incluidos en el proceso de formulación del proyecto.

En la metodología ajustada, a diferencia de las existentes que no tienen una relación con el tema del marco lógico, se desarrolla el mismo como herramienta para relacionar en forma sistemática y lógica los objetivos y resultados de un proyecto o programa.

En el módulo de identificación de la Metodología Ajustada, se incluye el Árbol del problema, medios y fines, y en el estudio de la Zona Afectada se precisa la localización acorde con la codificación del Dane lo que permite extraer mapas de información. En el estudio de la Población afectada y objetivo, se aborda el componente cultural y étnico. Se listan las alternativas de solución del problema y se presentan recomendaciones para su selección. A diferencia de la metodología vigente, se establecen para todo tipo de proyectos las ayudas para definir el Objetivo General y los Específicos, y se incluyen los indicadores que permitan conocer los resultados de la inversión, en las categorías de Impacto, Producto y Gestión⁵.

En la metodología vigente, el módulo de preparación tiene como objeto el análisis de los costos y beneficios, la metodología ajustada desarrolla en este modulo los estudios temáticos y sectoriales necesarios para el desarrollo de las actividades propuestas con el fin de determinar los costos en los que se incurren en cada

⁴ En la etapa de Preinversión se debe contabilizar el valor de los estudios realizados en el proceso de formulación y evaluación del proyecto: estos valores no se desestiman.

⁵ Esta información puede ser consultada en el Banco de Indicadores Sectoriales, en la pagina web del Bpin: www.dnp.gov.co/bpin

alternativa de solución. Estos estudios son: legal, mercado, localización, técnico, institucional, ambiental, de desastres y/o análisis de riesgo, de aspectos comunitarios y el estudio financiero. La preparación se realiza básicamente en formatos: el que valora la elaboración, ejecución y puesta en marcha del estudio con sus actividades y el que contiene los beneficios que se recibirán por la operación de la alternativa de solución. Esto se aplica para las etapas de preinversión, ejecución u operación.

El módulo de evaluación de la Metodología Ajustada permite decidir sobre las alternativas de solución propuestas con un nivel de perfil desde el punto de vista financiero, económico y social, y gracias a su diseño este modulo se calculará automáticamente en un 90%

En la metodología vigente, no existe un módulo de programación de la inversión; en la ajustada este modulo tiene el propósito de establecer los criterios para el futuro seguimiento de la ejecución del proyecto desde el punto de vista presupuestal, financiero y físico, e incluye indicadores cuantitativos que permiten verificar el impacto, el producto del proyecto y la gestión de la entidad ejecutora.

A diferencia de las 21 metodologías vigentes que contienen 5 anexos, en este manual metodológico ajustado se definen 10 anexos y se proponen 12 Guías sectoriales.

Dr. Alejandro Gaviria
Subdirector DNP

El problema fiscal: antecedentes y soluciones

A partir de 1992 el gasto público ha crecido a un ritmo mayor que el de los ingresos. Las principales fuentes de esta expansión del gasto han sido las siguientes:

- ▶ **TRANSFERENCIAS TERRITORIALES:** Pasaron de representar el 1.6% de la producción nacional de bienes y servicios entre 1987 y 1988, a un 6.7% en el año 2002. Este es uno de los gastos más inflexibles debido a su protección constitucional.
- ▶ **PAGO DE PENSIONES:** El pago de pensiones ha presentado una tendencia creciente en la última década, representando un valor aproximado del 3.4% del PIB para el año 2004.
- ▶ **SEGURIDAD DEMOCRÁTICA:** El gasto militar, debido a la situación de seguridad del país, ha tenido una tendencia creciente acercándose al 4.2% del PIB, excluyendo de esta cifra el pago de pensiones militares.
- ▶ **PAGO DE INTERESES:** Incluye los intereses de la deuda interna y externa, que ascienden a 4.9% del PIB.

Así, el gasto público se destina en un 31.7% a la protección social, 31.5% para salud y educación, y 8.5% a las actividades de orden público y seguridad nacional, entre otros rubros.

En la misma medida en que se ha incrementado el gasto público, también lo ha hecho la deuda pública; en el año 2003 la deuda pública interna y externa ascendió cerca del 52% del PIB.

Hay varias hipótesis del problema fiscal; una de ellas son los insostenibles niveles de gasto social, creados a partir de la Constitución de 1991 que conducen a una ineficiencia en los resultados de las inversiones y a la vez una duplicidad en el gasto pues hay altos niveles de descentralización pero no se ven reflejados en los presupuestos de inversión de la Nación. La otra hipótesis es que en el país no hay una función de bienestar bien definida, por lo que se debería invertir en un gasto social que logre igualar las oportunidades y fundar equidad.

Sin embargo, el gobierno teniendo en cuenta el problema de insostenibilidad de la deuda y sus hipótesis, ha planteado un ajuste económico, político y administrativo para dar solución a la actual situación fiscal del país. Dentro de estas políticas de ajuste se encuentran:

- Renovación del Estado que incluye un recorte de personal y gastos burocráticos.
- Recortes de inversión especialmente aquella que duplique el gasto descentralizado. Se exceptúa la Inversión Social.
- Transferencias y regalías destinadas a los fondos de pensiones territoriales.
- Reforma al sector salud.
- Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto para hacer el proceso de asignación de los recursos más transparente y al alcance de los Colombianos.
- Reforma Tributaria.

El Problema Fiscal es complejo y generalizado, lo que implica medidas por parte de todos los estamentos de la sociedad Colombiana.

Ing. Jose Manuel Rivera y Brayan Plazas

Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, Bpin. DNP

Metodología General Ajustada (Aplicativo en Excel):

El objetivo de la Metodología General Ajustada como un sistema de información sirve para desarrollar los procesos inherentes al manual metodológico con agilidad y eficiencia.

El aplicativo en Excel de la Metodología General Ajustada (MGA) se desarrolló con base en las características del manual y fue diseñado para facilitar y automatizar los procesos de registro de la información básica de un proyecto.

En la herramienta existen 4 módulos:

▶ **IDENTIFICACIÓN:** En este modulo se registra toda la información relacionada con el problema al que se planea dar solución, apoyado en la información que tiene la herramienta como la codificación del DANE. Se permite la inclusión de hipervínculos para contar con otros archivos que complementen la información. Para validación solo se requiere diligenciar 8 formatos.

▶ **PREPARACION:** La herramienta permite incluir información sobre cada uno de los estudios necesarios para el desarrollo de las actividades propuestas con el fin de comparar las alternativas de solución. Se pueden adjuntar archivos, mapas, direcciones de Internet, entre otros, y consultar la base de datos de las fuentes de financiación que tiene el MGA. Solo se necesitan 4 formatos diligenciados para la validación de este módulo.

▶ **EVALUACIÓN EXANTE:** En el aspecto financiero la herramienta calcula los valores por medio de formulas, para orientar el usuario en la elección de la mejor alternativa de solución al problema. Al escoger la mejor alternativa se selecciona el proyecto y se nombra siguiendo los componentes de proceso, objeto y localización, incluidos en la misma herramienta. Se incluye además las guías sectoriales y los estudios que conforman el proceso de formulación del proyecto. Gracias a la implementación del marco lógico, este modulo se calcula automáticamente en un 90%. Para validación solo se requieren 5 formatos diligenciados.

▶ **PROGRAMACIÓN:** Este modulo contiene la información financiera que ya estaba diligenciada en formatos anteriores e incluye indicadores de carácter cuantitativo que orientan al usuario en la definición de criterios para el

seguimiento de la ejecución del proyecto. Solo se necesitan 2 formatos diligenciados para la validación de este módulo.

En cuanto a la Ficha EBI, el sistema automáticamente la elaborará con la información diligenciada en los formatos de los módulos de identificación, preparación, evaluación y programación.

Dra. Sandra Mojica
Asesora Dirección General
Unidad de Planeación Minero Energética, Upme

Criterios de Elegibilidad y Eficiencia Económica

La Upme es la Unidad de Planeación Minero Energética, creada en 1994 adscrita al Ministerio de Minas y Energía, y está encargada de la planeación del sector minero energético. La Upme realiza el Plan Nacional de Desarrollo Minero, el Plan Estratégico Nacional, el Plan Indicativo de Transmisión Eléctrica, el Plan de Generación del Sector Eléctrico, el Plan Indicativo de Cobertura del Sector Eléctrico, entre otros documentos de política. Por delegación del Ministerio de Minas y Energía, desde septiembre de 1999, la Upme evalúa proyectos con parámetros técnicos, financieros, legales y de elegibilidad que requieran recursos del Fondo Nacional de Regalías, el Fondo de Apoyo Financiero de Zonas No Interconectadas (Recursos dirigidos a proyectos de electrificación), el Fondo Especial Cuota de Fomento (Recursos para estudios y redes de distribución de gas), entre otros relacionados con el sector minero energético.

Los proyectos que concursan por recursos de los fondos mencionados, deben cumplir con ciertas características, se destacan:

- Funcionales: Debe estar enfocado en la solución de un problema.
- Operacionales: El proyecto debe funcionar durante el período de vida propuesto.
- Costos Razonables.
- Sostenibles técnica y financieramente.
- Impacto Social: Además de prestar un servicio, el proyecto debe generar desarrollo en la región.

Para que los proyectos cumplan con estos requisitos, la Upme definió criterios de tipo legal, técnico y financiero.

- Legal: Estos criterios se enmarcan principalmente en la Constitución Política de 1991 y en las normas que regulan la distribución de los recursos de los Fondos.
- Técnicos: Se tiene en cuenta la localización del proyecto, el estudio de demanda de energía, el aval técnico, el aval ambiental de la autoridad competente, la consistencia entre la metodología DNP y la documentación técnica, entre otros.
- Financieros: Se estudia y analiza el cronograma de obras, el flujo de caja y el estudio de mercado y la financiación del proyecto, respecto al análisis

financiero de las alternativas propuestas. Se efectúa un análisis de la tarifa y los costos propuestos en el proyecto, y su sostenibilidad financiera, y de la consistencia entre la metodología DNP y la documentación financiera.

La Unidad de Planeación Minero Energética, hizo algunas observaciones a la Metodología Ajustada , acogidas en su mayoría por el Departamento Nacional de Planeación, como por ejemplo:

- Incluir el Valor del Transporte en la casilla Valor Unitario
- Incluir costos indirectos como imprevistos, utilidades, interventorias, etc
- Adicionar un formato de financiación llamado "Otras fuentes de financiación"

Concluyendo, la herramienta de la metodología del Bpin es fundamental para los análisis de la Unidad del Planeación Minero Energética, Upme y además homogeniza la información facilitando el proceso de evaluación y seguimiento de los proyectos.

Dr. Hernando Latorre
Director Banco de Proyectos Gobernación de Antioquia.
Gobernación de Antioquia

Comentarios a la Metodología General Ajustada

La Metodología General Ajustada para la formulación, y evaluación de proyectos consolida la cultura de proyectos en el país, avanza de una manera decidida en el ciclo del proyecto, mejora la concepción sobre la preinversión fortaleciendo el proceso de identificación en la formulación del proyecto, definiendo que la formulación incluye el proceso de identificación y preparación. Aclara la diferencia entre los gastos de funcionamiento y los de inversión, y entre la población afectada y la población objetivo; también se incluye en este nuevo manual metodológico, el análisis de generación de empleo, conveniencia tecnológica, tamaño del proyecto, localización óptima, etc, y por ende se hace un gran aporte en materia de evaluación ex ante.

A través del ajuste a la metodología se abre una posibilidad para articular el proceso de planeación por medio de los proyectos y los bancos de proyectos, teniendo en cuenta que sin una teoría que explique los problemas y sin método de planificación, no es posible planear ni evaluar la gestión del Gobierno.

En consecuencia, la planeación estratégica pública se basa en 4 techos de gestión en el proceso de planeación, que conducen a la evaluación de resultados del gobierno y a la presentación de balances en el campo político y económico. El primer techo, consiste en establecer una visión a largo plazo. El segundo techo es la selección de problemas. El tercer techo se basa en el procesamiento de los problemas que conduce al cuarto techo: elaboración de proyectos.

El sistema de planeación, debe ser integrado y basarse en la planeación a largo plazo, la cual se fundamenta en los proyectos; estos proyectos hacen parte de las estrategias necesarias para cumplir con los objetivos de mediano plazo que conllevan a establecer una visión de largo plazo. Por tal razón es necesario relacionar los procesos de acción y visión para lograr resultados más claros y sostenibles.

La articulación entre las acciones y los resultados se basa en la selección de problemas, el análisis de las causas de estos problemas mediante indicadores y la propuesta de metas, para así llegar al cuarto techo del que se habló anteriormente: elaboración de proyectos. Estos proyectos deben diseñarse para atacar las causas que están provocando los problemas.

LOS BANCOS DE PROYECTOS

En Colombia, hasta 1989 un problema o necesidad, era solucionado mediante una partida presupuestal. Posteriormente se hizo necesaria la formulación de un proyecto para concursar por la asignación de recursos del presupuesto.

En América Latina, los bancos de proyectos son sistemas de información que sustentan el sistema de inversión pública, y en Colombia interaccionan con una serie de componentes: legal, institucional, metodológicos, sistemático, etc. Los bancos de proyectos se deben convertir no en una bolsa de proyectos para solicitar recursos justificadamente, sino que se deben convertir en verdaderos instrumentos de gestión pública, orientados a dar resultados, impulsando los temas de seguimiento, monitoreo, evaluación ex ante y ex post.

Así las cosas, los bancos de proyectos deben pasar de sistemas de información de soporte a la inversión pública, a ser instrumentos de gestión pública orientada a resultados. Un claro ejemplo de este cambio de paradigma se evidencia en el Banco de Proyectos de Antioquia, donde el banco se convirtió en el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública.

En esa conformación de los bancos bajo el nuevo paradigma, la Metodología Ajustada tiene importantes avances como lo es la inclusión de la matriz de planificación para la formulación de un proyectos, siguiendo un marco lógico: las actividades consiguen unos resultados o productos, con los cuales se alcanzan unos objetivos específicos y con estos se logra el objetivo general, el cual apunta a la solución del problema.

Así como los proyectos se desarrollan para atacar causas que generan problemas y el proceso de planeación debe seguir un proceso lógico, el proceso de evaluación parte de los proyectos formulados y de sus resultados, medidos a través de los indicadores propuestos.

Es hora de consolidar la cultura de los proyectos integrados a un proceso de planificación y de esta manera, atacar la corrupción, y con este nuevo Manual Metodológico Ajustado, se hace un valioso y sustancial aporte a este proceso.

Dra. Luz Marina Arévalo Sánchez
Subdirectora de Planificación y Regulación Ambiental
Dirección de Política Ambiental, DNP

Estudio Ambiental y Análisis de Riesgo en la Metodología ajustada

1. Estudio Ambiental en la formulación de proyectos

La variable ambiental es fundamental en proyectos de inversión. Sin embargo, generalmente es considerada como un requisito más para concursar por recursos al diligenciar alguna metodología existente.

En las metodologías existentes del Banco de Proyectos de Inversión Nacional se ha tenido en cuenta la variable ambiental, aunque con criterios diferentes. Por ejemplo, en la Metodología General se solicita hacer una apreciación de los impactos que el proyecto puede producir sobre distintos elementos del medio ambiente y resumir el efecto del proyecto sobre el suelo, las aguas, la fauna, la flora y la cultura.

Así mismo en el Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos menores No 19, se tiene en cuenta los efectos que el proyecto puede producir sobre el medio ambiente, además de solicitar información sobre la licencia ambiental del proyecto, de acuerdo con la legislación ambiental.

Igualmente en el Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de agua potable y saneamiento básico No. 22, se solicita describir el impacto ambiental generado por el proyecto y clasificarlo; además, solicita presentar una descripción de las obras o acciones de mitigación de impacto ambiental propias del proyecto, información sobre la licencia ambiental, el costo de recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica, entre otras.

En la Metodología General Ajustada se incluye un Estudio Ambiental para procurar coherencia entre la metodología y el marco normativo vigente en licenciamiento ambiental, lograr inversiones más sostenibles mediante el análisis ambiental desde las etapas tempranas de los proyectos, internalizar los costos ambientales desde la formulación de proyectos y mejorar los proyectos con el apoyo de otros instrumentos de planificación y gestión ambiental.

Este estudio ambiental considera la reglamentación vigente relacionada principalmente con el Decreto 1594 de 1984 sobre los permisos de vertimiento; el Decreto 948 de 1995 sobre los permisos de emisiones atmosféricas; la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, organiza el sistema nacional

ambiental y define la licencia ambiental y los procedimientos para su obtención; Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial; y el Decreto 1180 de 2003 por el cual se reglamenta los proyectos que requieren licencia ambiental, y las competencias y procedimientos para su obtención.

El Estudio Ambiental en la Metodología Ajustada pretende prevenir y/o compensar el impacto ambiental que pueda tener cada alternativa propuesta para dar solución al problema de la comunidad. Es necesario involucrar en los costos totales de las alternativas, los asociados a medidas de corrección y/o mitigación de impactos ambientales. Para la identificación de dichas medidas se sugiere apoyarse en las guías ambientales sectoriales que ha expedido el Ministerio del Medio Ambiente y otras autoridades ambientales urbanas y regionales. Además se requiere revisar previamente la normatividad vigente sobre licenciamiento ambiental para evaluar los requisitos que debe cumplir cada alternativa propuesta, y si se necesitan licencias, planes de manejo y/o permisos ambientales, si se deben elaborar estudios y tramites previamente a la puesta en marcha del proyecto, diligenciando los formatos una vez se de cumplimiento a dichos tramites y complementándolos en etapas posteriores. Este estudio ambiental es aplicable a todo tipo de proyectos.

En la Metodología General Ajustada, el estudio legal y el estudio de localización, están asociados al estudio ambiental, pues el primero incluye la influencia de las normas ambientales en la alternativa de solución, y el segundo incluye factores ambientales que influyen en la localización del proyecto.

Las Guías Ambientales Sectoriales son instrumentos de apoyo al Manual Metodológico Ajustado. Estas contemplan un análisis ambiental del proceso productivo, medidas de manejo ambiental, monitoreo y seguimiento ambiental, evaluación de la gestión ambiental, glosario y bibliografía, entre otros aspectos.

A futuro, el principal reto del Departamento Nacional de Planeación, bajo la Dirección de Política Ambiental, es promover el desarrollo de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE), que buscan la incorporación de consideraciones ambientales en las decisiones estratégicas del desarrollo nacional, de los sectores y de las regiones. El desarrollo de las EAE permitirá darle mayor coherencia a los proyectos de inversión nacional, y se constituirá en otro referente a considerar dentro de la Metodología General Ajustada.

Cabe anotar, que el estudio ambiental de la metodología no sustituye la evaluación de impacto ambiental, ni demás requisitos exigidos por normas para la realización de proyectos.

El estudio ambiental propuesto simplifica exigencias de metodologías anteriores y es flexible, ya que puede ser complementado con el desarrollo de otros instrumentos de planificación y gestión ambiental.

2. Estudio de Desastres y/o Análisis de riesgos en la formulación de proyectos

Colombia es un país que por su ubicación geográfica y sus condiciones topográficas y climáticas se ve expuesto a una variedad de fenómenos naturales como sismos, inundaciones, deslizamientos, alteraciones climáticas, maremotos, huracanes, , incendios forestales, entre otros, que pueden generar desastres si los niveles de vulnerabilidad social y de infraestructura física son altos.

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de Desarrollo Territorial (PDT) son instrumentos orientadores del desarrollo sostenible en el largo plazo, y de la gestión territorial en el corto y mediano plazo, que juegan un papel estratégico en la reducción de riesgos actuales y en la prevención de nuevos riesgos. Por esto, desde su misma formulación se debe garantizar la adecuada incorporación de la variable de riesgos. Así mismo, los proyectos de inversión nacional deben tener en cuenta los POT y los PDT como un referente para su diseño y localización.

La gestión integral del riesgo en la planificación sectorial debe considerar tres tipos de riesgos:

- Los que afectan el accionar de las entidades del sector
- Los generados en la sociedad por el accionar del sector
- Los generados en la sociedad por la deficiencia en las medidas de prevención y mitigación del sector frente a riesgos conocidos.

Existen normas y políticas que enmarcan la prevención y atención de desastres como la Ley 46 de 1988, el Decreto Ley 919 de 1989, el Decreto 93 de 1998, el Documento Conpes 3146 de 2001: "Estrategia para consolidar la ejecución del Programa Nacional para la Atención y Prevención de Desastres en el corto y mediano plazo" , y el actual plan de desarrollo 2002-2006: "Hacia un Estado Comunitario".

En el Documento Conpes 3146 de 2001 se recomienda la inclusión del tema de los riesgos de origen natural y antrópico en los estudios de prefactibilidad y factibilidad de las inversiones públicas, a través del manual metodológico del Banco de Programas y Proyectos de Inversión, BPIN.

Con el estudio de desastres y/o análisis de riesgos incluido en la Metodología General Ajustada del BPIN, se busca identificar y analizar los riesgos que pueden afectar el desarrollo de un proyecto de inversión y/o los riesgos que éste puede generar en su entorno, además de formular medidas de prevención y mitigación conducentes a reducir la vulnerabilidad del proyecto y/o las consecuencias de los riesgos que éste pueda generar desde el punto de vista ambiental, económico, social y cultural.

En el estudio de desastres se debe hacer una presentación de riesgos técnicamente predecibles con información de origen primario o secundario, dependiendo de su disponibilidad, la ubicación y tipo de proyecto. Esta información se puede encontrar en los planes de ordenamiento territorial, particularmente en su componente de gestión de riesgos, y en estudios técnicos sobre conocimiento de amenazas que indican la frecuencia, magnitud e intensidad de los fenómenos naturales. Igualmente, en estudios o análisis de los niveles de vulnerabilidad de la población, del entorno y del proyecto, para definir así los grados de riesgo a los que puede estar expuesto el proyecto o los riesgos que éste puede generar. Los costos de las acciones de prevención o mitigación deben estar incluidos dentro del costo total de la (s) alternativa (s) de solución.

El estudio de riesgos de la metodología no sustituye los demás requisitos exigidos por normas. Este estudio debe ser congruente con otros estudios de la metodología como el legal, el de localización y el ambiental.

La planificación de proyectos sectoriales debe considerar los riesgos de la inversión misma del proyecto, los impactos directos e indirectos del proyecto en la generación de nuevos riesgos, y su efectos en la atracción y expulsión de población hacia zonas de alto riesgo.

PREGUNTAS DEL SEMINARIO

- ¿Cómo se vincula esta metodología ajustada a la metodología de presentación de proyectos de cooperación internacional de la Acci?

La Acci maneja recursos internacionales y por tanto los proyectos que recurren para acceder a estos recursos, deben ser presentados en sus propias metodologías. Sin embargo la Acci se financia con recursos de la nación para ejecutar sus proyectos directamente, los cuales deben formularse en la metodología general ajustada del Bpin.

En resumen para los recursos internacionales que se tramitan a través de la Acci está la metodología de la Acci y para los recursos de la Nación, la metodología ajustada Bpin.

- Formulado el proyecto en la explicación expuesta, ¿cómo se procede a imprimirlo para dejar copia física en el archivo?

En la pantalla donde están los módulos de identificación, preparación, evaluación, programación, y ficha EBI hay un botón con la opción de imprimir la información.

- ¿Hay alguna norma que impida que cualquier constructor urbanice un terreno con características agropecuarias?

En el esquema actual de la Ley 388 de 1997 está reglamentado el tipo de uso del suelo en un municipio según el Plan de Ordenamiento Territorial, y es gestión del alcalde o de la oficina de planeación municipal sancionar si es del caso. Si el municipio no tiene Plan de Ordenamiento Territorial, es más difícil tener un control y se debe consultar a la oficina de planeación y/o la autoridad ambiental encargada.

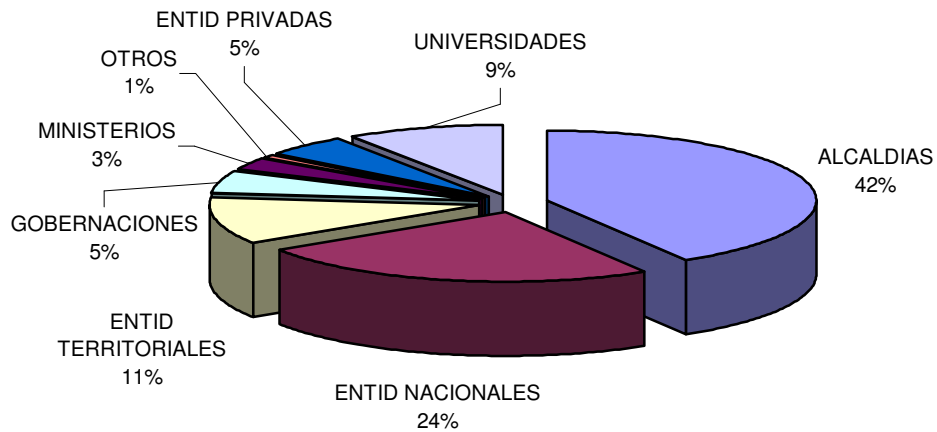
- ¿Por qué no financiarse en el futuro con recursos colombianos la compra de maquinaria, herramienta y equipos en vez de conseguirlos en el exterior?

Hay una intención clara en el manual metodológico ajustado presentado hoy en el sentido de generar un criterio de selección de proyectos según generación de recursos en su fuente, es decir, de acuerdo con el origen de los insumos, si es nacional o extranjero, para dar herramientas a quien toma la decisión frente a la selección de los proyectos.

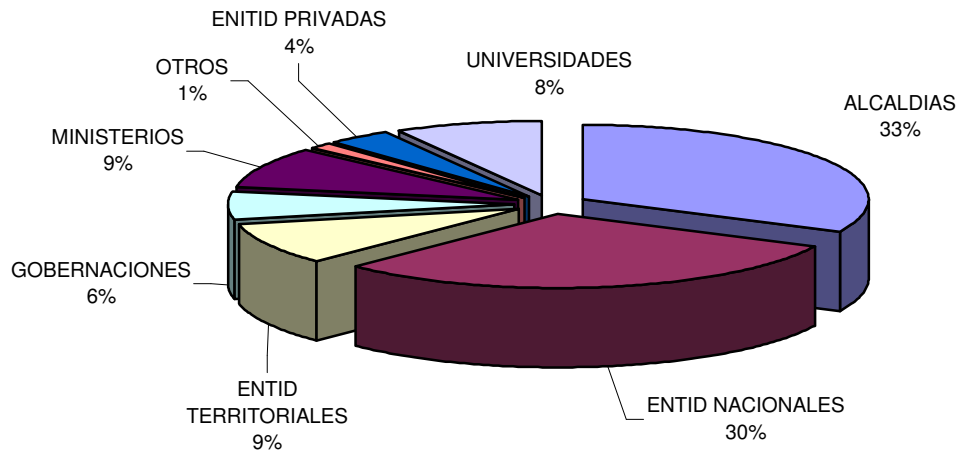
ANEXO 1

| | No. Entidades | No. Personas |
|---------------------|----------------------|---------------------|
| ALCALDIAS | 191 | 288 |
| ENTID NACIONALES | 112 | 272 |
| ENTID TERRITORIALES | 51 | 81 |
| GOBERNACIONES | 24 | 56 |
| MINISTERIOS | 13 | 79 |
| ENTID. PRIVADAS | 23 | 32 |
| UNIVERSIDADES | 43 | 74 |
| OTROS | 4 | 13 |
| TOTAL | 461 | 895 |

ENTIDADES ASISTENTES SEMINARIO METODOLOGIA AJUSTADA BPIN



ASISTENTES SEMINARIO METODOLOGIA AJUSTADA BPIN



Como se puede observar en los gráficos anteriores, el Seminario Nacional sobre la Metodología Ajustada, tuvo una gran acogida a nivel nacional y territorial, participando un total de 191 alcaldías (42% del total de entidades asistentes), 112 entidades del orden nacional, 51 del orden territorial y la totalidad de los ministerios. También hubo participación de entidades privadas y universidades que representaron el 5% y el 9% del total de entidades asistentes respectivamente.

De otra parte, el 30% de los asistentes al Seminario, eran funcionarios de entidades del orden nacional, 33% de alcaldías, 6% de gobernaciones y 8% de universidades. En el rubro otros, se encuentran funcionarios de organizaciones internacionales y de entidades gubernamentales de otros países, como por ejemplo del Ministerio de Finanzas de la República de Panamá.