

COLOMBIA 338.91.15918a 1987

**IICA**



MINISTERIO DE AGRICULTURA

OPSA

**ANALISIS DE LAS METODOLOGIAS Y  
MECANISMOS PARA IDENTIFICACION,  
FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS  
DE INVERSION, UTILIZADOS POR  
INSTITUCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO**

**REPRESENTACION EN COLOMBIA**

IICA  
# 2.418  
1987



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA**  
**Representación en Colombia**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA**  
**Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario-OPSA**  
**Convenio IICA/OPSA**

**(Documento Preliminar para Discusión)**

**ANALISIS DE LAS METODOLOGIAS Y MECANISMOS PARA IDENTIFICACION,  
FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS DE INVERSION UTILIZADOS  
POR INSTITUCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO**

**JUAN LOPEZ MACHADO**  
**CONSULTOR**  
**CONVENIO IICA-OPSA**

**Bogotá, D.E., Noviembre de 1987**

COLL. E. P. ...  
NOS. ...

ADDITIONAL ...

...

8/1/8  
78.4/8  
1987

## I N D I C E

	<u>Pág.</u>
Presentación .....	i
Objetivos.....	iii
Justificación.....	iv
Metodología.....	vi
Marco Conceptual.....	viii
I. ANALISIS DE LAS METODOLOGIAS Y MECANISMOS UTILIZADOS PARA IDENTIFICACION DE PROYECTOS DE INVERSION	11
A. DRI - Fondo de Desarrollo Rural Integrado.....	11
B. HIMAT - Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras.....	15
C. ICA - Instituto Colombiano Agropecuario.....	20
D. INDERENA - Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente.....	24
E. INCORA - Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.....	29
II. ANALISIS DE LAS METODOLOGIAS Y MECANISMOS UTILIZADOS PARA FORMULAR PROYECTOS DE INVERSION.....	34
A. DRI - Fondo de Desarrollo Rural Integrado.....	35
B. HIMAT - Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras.....	38
C. ICA - Instituto Colombiano Agropecuario.....	42
D. INCORA - Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.....	44
E. INDERENA - Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente.....	48



	<u>Pág.</u>
<b>III. ANALISIS DE LAS METODOLOGIAS Y MECANISMOS UTILIZADOS EN LA EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION.....</b>	<b>51</b>
A. DRI- Fondo de Desarrollo Rural Integrado .....	52
B. HIMAT - Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras .....	55
C. ICA - Instituto Colombiano Agropecuario .....	59
D. INCORA - Instituto Colombiano de la Reforma Agraria	62
E. INDERENA - Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente .....	67
<b>IV. COMO ANALIZA OPSA Y DNP EL PROCESO DE IDENTIFICACION, FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS UTILIZADO POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO .....</b>	<b>72</b>
A. OPSA - Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario .....	72
B. DNP (UEA) - Departamento Nacional de Planeación - (Unidad de Estudios Agrarios) .....	80
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>85</b>
A. Conclusiones .....	85
B. Recomendaciones .....	89
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>95</b>
 <b>ANEXOS</b>	
ANEXO No. 1 . Guía para Entrevistas con los Gerentes de las Instituciones del Sector Agropecuario Adscritos al Ministerio de Agricultura .....	98
ANEXO No. 2. Guía para Entrevistas con Directivos de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA) y de la Unidad de Estudios Agrarios del Departamento Nacional de Planeación .....	102
ANEXO No. 3. Cuestionario para Levantar la Información Básica sobre Metodologías y Mecanismos para Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Utilizados por las Entidades del Sector Agropecuario Adscritas al Ministerio de Agricultura .....	108

This One



8D5U-UWS-HBU6

Digitized by Google



Pág.

ANEXO No. 4. Registro de los Proyectos de Inversión de Mayor Trascendencia en las Instituciones del Sector Agropecuario Adscritas al Ministerio de Agricultura. Período 1980-1987 .....	116
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PARA EL SEGUIMIENTO COOPERACION TECNICA EN EL AREA DE PROYECTOS .....	120



## PRESENTACION

De acuerdo a las directrices del Convenio de Cooperación Técnica Nación-Ministerio de Agricultura/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, que tiene como objetivo fundamental el fortalecimiento de la capacidad técnica de OPSA y de los organismos adscritos y vinculados al Ministerio de Agricultura, corresponde al IICA, realizar los estudios necesarios para identificar los problemas y ofrecer propuestas de soluciones a través de la cooperación técnica, en el área de planeación.

Dentro de ésta área se encuentra la actividad de proyectos de inversión en lo relacionado con la identificación, formulación, seguimiento y evaluación, particularmente los aspectos metodológicos, los mecanismos institucionales y la capacitación de los funcionarios vinculados a estas actividades.

En la actividad de proyectos fue definido un programa de trabajo que cubre tres etapas:

**1ª Etapa.** Análisis de los procesos metodológicos y de los mecanismos utilizados por los organismos adscritos al Ministerio de Agricultura en la identificación, formulación y evaluación de proyectos.

**2ª Etapa.** Elaboración de guías metodológicas para formulación y evaluación de proyectos apropiadas a las necesidades de las entidades del Sector Agropecuario.



**3ª Etapa.** Aplicación de las metodologías propuestas a los proyectos seleccionados por las entidades, capacitación y entrenamiento de su personal técnico que participa en estas actividades.

En cumplimiento de la primera etapa se presenta este documento que es el fruto de un levantamiento rápido de información básica, sobre los aspectos mencionados, para lo cual se contó con la valiosa colaboración de directivos y técnicos de las entidades del DRI, HIMAT, ICA, INCORA, INDERENA, OPSA y DNP (Unidad de Estudios Agrarios).

Este documento preliminar se someterá a estudio y análisis en un Seminario al cual se espera participen todas las instituciones que colaboraron para su elaboración. Con base en las discusiones del Seminario se harán los ajustes y correcciones pertinentes, constituyéndose en el instrumento básico para la definición de actividades encaminadas a obtener el mejoramiento de los mecanismos de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión, principalmente en lo relacionado con el diseño y aplicación de metodologías y la capacitación de funcionarios.



## OBJETIVOS

Los objetivos de este trabajo son los siguientes:

1. Conocer la capacidad que tienen las instituciones adscritas al Ministerio de Agricultura para identificar, formular y evaluar los proyectos de inversión.
2. Conocer los criterios, técnicas, metodologías y mecanismos que utilizan las mencionadas entidades para identificar, formular y evaluar proyectos de inversión.
3. Conocer las limitaciones y problemas que afrontan las instituciones en las actividades de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión.
4. Identificar las necesidades de cooperación técnica y específicamente de capacitación en identificación, formulación y evaluación de proyectos.
5. Sugerir las acciones que deberán emprenderse para mejorar y fortalecer los mecanismos de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión, así como servir de base para el desarrollo de metodologías y la realización de eventos de capacitación.



## JUSTIFICACION

La necesidad de promover un proceso de desarrollo armónico y sistemático del Sector Agropecuario obliga a las instituciones, responsables por la viabilización de este proceso, a adoptar un sistema de planificación como un esfuerzo deliberado para encauzar adecuadamente los escasos recursos hacia la obtención de objetivos y metas.

Conscientes las instituciones del papel de trascendental importancia que juegan los proyectos dentro de un proceso de planificación para el desarrollo, como instrumentos de intervención gubernamental que permiten materializar las políticas y estrategias, vienen prestando especial atención a los proyectos de inversión como mecanismos específicos de toma de decisiones.

Sin embargo, la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, el Departamento Nacional de Planeación (Unidad de Estudios Agrarios), organismos de cooperación técnica y de financiamiento internacional, frecuentemente reclaman que existe una notoria escasez de proyectos estratégicos, bien diseñados, que permitan instrumentar y ejecutar la política de desarrollo del sector agropecuario.

Basados en las consideraciones anteriores, el Ministerio de Agricultura, a través del Convenio con el IICA, ha promovido la realización de este estudio, el cual se justifica ampliamente por las consideraciones siguientes:



1. Existe una comprobada escasez de proyectos de inversión, estructurados, que sean capaces de absorber la capacidad de financiamiento de que dispone el Sector Agropecuario, tanto de fuentes internas como externas.

2. Esta evidencia obliga a estudiar y conocer las fallas y limitaciones que tienen las entidades ejecutoras del Sector Agropecuario en el proceso para identificar, formular y evaluar proyectos, con el fin de estudiar e implantar soluciones apropiadas para impregnarle dinamismo a dicho proceso.

3. El estudio y análisis de los criterios, metodologías, técnicas, mecanismos específicos para identificar, formular y evaluar proyectos de inversión, se hace con la finalidad de identificar tareas específicas para su fortalecimiento, para programar eventos de capacitación y preparar material didáctico apropiado a las necesidades de las instituciones.

4. También se justifica este trabajo desde el punto de vista de la acción participativa de las entidades del Sector Agropecuario en la implantación de un adecuado sistema de identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión para promover el desarrollo del Sector.

5. La necesidad de contar con un material organizado que facilite el análisis y discusión de los problemas técnicos e institucionales existentes, en el Sector Agropecuario, para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos.



## METODOLOGIA

En forma resumida se describe a continuación el proceso metodológico utilizado para la realización de este trabajo, que para una mejor comprensión se presenta en forma esquematizada en los pasos siguientes:

1. Análisis, con personal directivo de OPSA, sobre el alcance y objetivos de la cooperación técnica del Convenio en el campo de la planificación y proyectos específicos de inversión.
2. Definición de los objetivos del Estudio y el plan de trabajo.
3. Diseño de instrumentos para recopilar la información básica, siendo estos, los siguientes:
  - a) Guía para entrevistas con los Gerentes de las Instituciones adscritas al Ministerio de Agricultura.
  - b) Guía para entrevistas con Directivos de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario y de la Unidad de Estudios Agrarios del Departamento Nacional de Planeación.
  - c) Cuestionario para levantar la información sobre metodologías y mecanismos para identificación, formulación y evaluación de proyectos, utilizados por las entidades del Sector Agropecuario adscritas al Ministerio de Agricultura.



- d) Registro de proyectos para conocer detalles técnicos y procedimientos utilizados para su identificación, formulación y evaluación.

Estos instrumentos se incluyen en anexo de este documento.

4. Entrevistas con Directores y Gerentes del DRI, HIMAT, ICA, INCORA e INDERENA, y con directores de las Oficinas de Planeación y técnicos de dichas entidades.

5. Entrevistas con el Jefe de Unidad de Estudios Agrarios del DNP y con el Jefe de la División de Producción de dicha Entidad.

6. Entrevistas con el Jefe de OPSA, y Jefes de Unidades, Divisiones y Técnicos de ese organismo.

7. Organización, análisis e interpretación de la información obtenida en las diferentes instituciones, bajo las directrices del marco conceptual preestablecido.

8. Preparación del Informe Preliminar para análisis y discusión con la participación de todas las entidades participantes del Sector.



## MARCO CONCEPTUAL

La definición de proyecto en este Estudio, fue concebida desde diferentes ópticas, desde el punto de vista de toma de decisión como un instrumento de intervención del sector público, constituyendo un papel fundamental y decisivo en la dinámica y magnitud, así como en la orientación del desarrollo económico y social.

Bajo estas consideraciones defínese un proyecto de desarrollo o de inversión como una modalidad de inversión que demanda esfuerzos sustanciales para asegurar su viabilidad técnica, política, económica y social, para alcanzar determinados objetivos y metas concretas. Esto significa un propósito, cierta magnitud mínima, con un ámbito geográfico delimitado, la introducción de algo cualitativamente novedoso y la esperanza de que producirá una serie de impactos de trascendental importancia. Por lo tanto, constituye la unidad o complemento de la inversión pública que, independientemente de su dimensión, implica la participación directa de los directivos y técnicos de las instituciones públicas, como parte de los actores que participan en el proceso de análisis y toma de decisiones.

Desde el punto de vista metodológico y normativo debe entenderse como el estudio analítico y sistemático que permite conocer las ventajas y desventajas de la asignación de recursos limitados, en usos alternativos con sus riesgos e incertidumbres.

Analizando el mismo concepto desde el punto de vista del proceso de planificación y sus relaciones e interrelaciones con los planes y programas de desarrollo, el proyecto viene a constituir la célula más



pequeña de ese proceso complejo, destacándose como un instrumento dinámico, de acción y control, de los planes y programas de desarrollo. Es pues a través de los proyectos como se concretan los objetivos y metas de los planes y programas y por eso se afirma que el proyecto constituye el motor dinámico del desarrollo. El proceso de desarrollo por su naturaleza dinámica, se materializa a través de una corriente continua de decisiones de inversión, lo cual solamente es posible mediante la identificación, formulación y ejecución de "buenos" proyectos; por lo tanto es de vital importancia que estos especialmente los estratégicos, hagan parte de los planes y programas de desarrollo, lo cual significa que un proyecto es la unidad de actividad que permite materializar un Plan de desarrollo.

Resulta evidente la necesidad de acertar con los proyectos de inversión, para lo cual es de vital importancia adoptar mecanismos para la identificación, formulación y evaluación, de manera especial cuando se trata de los denominados proyectos estratégicos que son aquellos revestidos de singular importancia para el desarrollo nacional y sectorial. Debe resaltarse el hecho que no es suficiente que los proyectos respondan o estén en armonía con los objetivos y metas de inversión de los planes, sino que es menester que ellos puedan expresar una estrategia clara desde su misma identificación o concepción y sobre todo que cuenten con el suficiente apoyo político.

Dentro de un proceso de planificación, los proyectos estratégicos exigen estudios exhaustivos, tanto sectoriales como globales, existiendo una secuencia lógica que va desde el diagnóstico a la adopción de una estrategia, como parte de un plan global sectorial, y de estos llégase a la selección de criterios específicos para la identificación, formulación y ejecución de los proyectos.

El proyecto se concibe, por lo tanto, como un proceso complejo con implicaciones de tipo metodológico, técnico, institucional, político, económico, social, financiero, administrativo, legal, etc.; de allí



la necesidad de adoptar un proceso claro, analítico y sistemático en las diferentes etapas del proyecto.

En síntesis, puede decirse que el proyecto está encuadrado, desde el punto de vista metodológico, en un proceso analítico integrado por cuatro fases fundamentales: 1). Identificación; 2). Formulación, 3). Evaluación, y 4). Ejecución. Cada una de ellas exige el manejo de criterios, técnicas, indicadores y mecanismos específicos, tanto desde el punto de vista metodológico como institucional.



## I. ANALISIS DE LAS METODOLOGIAS Y MECANISMOS UTILIZADOS PARA IDENTIFICACION DE PROYECTOS DE INVERSION

En términos generales, las metodologías y mecanismos utilizados por las entidades del Sector Agropecuario investigadas, tienen mucho en común; sin embargo, en cada una de ellas se encuentran sus particularidades que será necesario analizar exhaustivamente cuando se trate de diseñar metodologías específicas y establecer sistemas concretos de seguimientos de sus proyectos de inversión.

A continuación se analizan los principales aspectos detectados en cada institución a través de las entrevistas realizadas, lo cual servirá de base para orientar los futuros trabajos específicos de cooperación técnica que podrían adelantarse en dichas entidades:

Para facilitar el análisis fue necesario clasificar la información obtenida en cada institución en dos categorías: 1) Aspectos generales, que se refiere a la información captada a nivel gerencial, y 2) Aspectos específicos, que hace relación al análisis de la información suministrada por las Oficinas de Planeación.

### A. DRI- Fondo de Desarrollo Rural Integrado

Esta Entidad, más que ejecutora de proyectos, es promotora, coordinadora y en cierto sentido financiadora de los mismos, especialmente



en las áreas de infraestructura, agroindustria, mercadeo y comercialización. Los proyectos identificados son ejecutados por diferentes instituciones del Sector Agropecuario y por otras del sector público a través de convenios.

En cuanto al aspecto específico relacionado con el proceso de identificación de los proyectos de mayor trascendencia en la Entidad, resáltanse las consideraciones siguientes:

### 1. Aspectos generales

Esta Institución identifica sus proyectos específicos de inversión, de mayor trascendencia, en tres campos de acciones prioritarias, que son: Agroindustrialización, Comercialización e Infraestructura, pues dentro de estas tres líneas de acción es posible concebir "buenos" proyectos que conducen en forma dinámica a la búsqueda de los objetivos de la Institución y de la política nacional y sectorial, cuyo énfasis mayor es sobre la distribución de ingreso, atendiendo con mayor prioridad a las zonas campesinas prósperas de las diferentes regiones del país. De esta forma se viabiliza la compatibilización de los objetivos de la política de la Institución con la política general y sectorial agropecuaria del país.

La concepción de los proyectos que promueve y coordina el DRI, surgen de diferentes fuentes de inspiración y asimismo son utilizados diversos mecanismos para su concreción y viabilización, dependiendo de la naturaleza específica del Proyecto, dándose generalmente una amplia participación de los diferentes estamentos de la Entidad, de las comunidades rurales, de entidades ejecutoras del sector público, OPSA, Departamento Nacional de Planeación y el mismo gobierno central y departamental.



A partir de la identificación o concepción de la idea para un proyecto específico, se sigue un proceso normativo, que puede ser simple o complejo, dependiendo de la magnitud y complejidad del proyecto; pero en términos generales es el siguiente: después de estudiada cuidadosamente la idea, la gerencia toma la decisión de ordenar los estudios de diagnóstico y prefactibilidad, que en algunos casos son realizados por la misma Entidad, con la colaboración de las entidades ejecutoras del sector público y también pueden ser contratados con firmas consultoras. Mientras se realizan los estudios se adelantan contactos y conversaciones con OPSA y el DNP, así como con fuentes de financiamiento, que en algunos casos hasta participan en el proceso de formulación del Proyecto. Una vez estructurado el proyecto se presenta formalmente a OPSA y DNP, quien lo presenta al CONPES para su aprobación, lo cual viabiliza la consecución de los recursos financieros. Lógicamente que no todos los proyectos necesitan someterse a consideración y aprobación del CONPES. También se da el caso que el DRI presenta directamente los proyectos al DNP sin pasar por OPSA.

En términos generales la Institución considera que existen mecanismos relativamente funcionales que permite viabilizar la compatibilidad entre sus políticas específicas y las del sector agropecuario, y aún con las políticas globales, pues es responsabilidad del DRI contribuir en la formulación de las políticas específicas para el sector campesino, que a través de las directrices del Ministerio de Agricultura y la coordinación de OPSA y DNP se asegura su encuadramiento en las políticas sectoriales y globales. Igualmente considera que existen mecanismos institucionales, bien definidos a alto nivel como la Junta Monetaria, Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, para asegurar la compatibilidad que debe existir entre los proyectos específicos de inversión y las políticas sectoriales y globales. Y por último en cuanto a la compatibilidad entre los proyectos de inversión y la política de inversión del gasto público, esto se da a través de varios mecanismos: por un lado la participación de OPSA y DNP en la preparación de la propuesta de presupuesto para las entidades, y de



otra parte es el Ministro de Agricultura y no la Entidad quien hace la sustentación de los proyectos, pues es el Ministro quien realmente los negocia dentro de las líneas y programas prioritarios. En síntesis el sistema de elaboración del presupuesto nacional ayuda a conseguir esa compatibilidad.

Como problema en la identificación de proyectos, a nivel gerencial, es resaltado el hecho de que se trata de acciones aleatorias porque no existe un proceso sistematizado que oriente y discipline a los diferentes estamentos que participan en la concepción de ideas para proyectos. De otra parte, al existir una participación diversificada surge una gama de ideas que dificulta su análisis y por tanto su concreción o viabilización, llegando posiblemente a acontecer que buenas ideas para proyectos se vean truncadas.

## 2. Aspectos específicos

Dentro de los proyectos de mayor trascendencia en la Entidad, la Oficina de Planeación señala como identificados durante el período 1980-1987, los siguientes:

- Proyecto BID - Fase II
- Proyecto BIRF - Fase II
- Proyecto FIDA (Boyacá- Santander)
- Proyecto PMA-1 (Costa Atlántica - Boyacá - Santanderes)
- Proyecto PMA-2 (Chocó - Guajira)
- Sustitución de Coca - Cauca
- Sustitución de Coca - Caquetá - Nariño - Putumayo y Sierra Nevada.
- Plan de Desarrollo Integral Campesino.



De esta lista de proyectos la mayoría fue formulada, algunos se encuentran en ejecución y tres de ellos en proceso de formulación.

La Entidad no cuenta con una Unidad especializada en actividades específicas de identificación de proyectos y según opinión de la Oficina de Planeación no es necesario ni conveniente, pues se desintegraría la acción participativa de los diferentes estamentos de la Entidad, de los comités regionales y las comunidades, lo cual tendría mucha repercusión en la etapa de formulación o estructuración del proyecto.

Con respecto a los mecanismos utilizados en la identificación de proyectos, la Oficina de Planeación enfatiza que se trata de un proceso de aproximaciones sucesivas, partiendo de las ideas concebidas, ya sea por las comunidades, los técnicos regionales, comités regionales, OPSA, DNP o el gobierno central, se prepara una pre-propuesta para el CONPES, vía OPSA-DNP, siendo generalmente utilizado el canal directo DNP como interlocutor.

Como factores limitantes en la identificación se resaltó la falta de información, tanto para un adecuado conocimiento de las diferentes fuentes de financiamiento como de cooperación técnica internacional, así como la carencia de información básica para un mejor conocimiento del sector campesino y del sector agropecuario. Como factores facilitadores se señalaron los mecanismos de convocatoria y coordinación interinstitucional de que dispone el DRI, tanto a nivel nacional como regional.

**B. HIMAT- Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras**

En esta Institución se aprecia claramente un proceso normativo en las distintas fases de identificación, formulación y evaluación de los proyectos, especialmente cuando se trata de proyectos de adecuación de tierras y concretamente los de riego.



A continuación se presentan los aspectos más relevantes de la identificación de los proyectos, así:

### 1. Aspectos generales

Los proyectos de mayor trascendencia se encuadran en las tres grandes áreas de acción prioritarias de la Institución, que son:

- Manejo de la información hidrometeorológica
- Adecuación de tierras, y
- Adecuación de ríos y cuerpos de aguas.

Dentro de la primera línea de acción están los proyectos encaminados a la automatización de manejo, eficiencia y reducción de costos de mano de obra porque con menos estaciones se llega a obtener información más confiable. Este proyecto se encuentra en estudio por el DNP, para su financiación; el HIMAT contó con cooperación técnica internacional que asesoró el equipo nacional y será financiado con fondos del PNUD y OMC.

En cuanto a la segunda línea de trabajo, de vieja data en el país, puesto que se inició a comienzo del Siglo XX con los Distritos de Riego de Prado y Sevilla, al principio sin estudio y análisis de proyectos. Esta responsabilidad, a través del tiempo recayó en varios organismos, inicialmente en el Ministerio de Economía que inicia obras que no llegan a concluir; luego pasó esta responsabilidad a la Caja de Crédito Agrario, quien dió prioridad a la solución de conflictos sociales sin contar con un Banco de Proyectos que facilitara el establecimiento de prioridades, así pues los proyectos en este campo surgen como una necesidad de resolver problemas de tierra y la de llevar a feliz término las obras inconclusas. Por iniciativa del HIMAT, llega una Misión del



Banco Mundial con la cual se define un Programa de Rehabilitación de los Distritos de Riego, y así surge la prioridad de conclusión y complementación de los Distritos de Riego y a partir de allí fue iniciado el proceso de identificación de nuevos proyectos para comenzar al concluir la Rehabilitación.

Con base en las solicitudes específicas de las comunidades el HIMAT atiende:

- a) Rehabilitación e inicia identificación de nuevos proyectos.
- b) La pequeña irrigación en zonas de laderas donde se encuentra concentrada la población de extrema pobreza, que además de producir por encima del 40% de los alimentos, constituye el público-beneficiario de mayor prioridad, según la estrategia del Gobierno. Se trata de un conjunto de pequeños proyectos con tecnologías simplificadas y de bajo costo, pero de gran utilidad y eficiencia.

En cuanto a la tercera línea de acción: Adecuación de ríos y cuerpos de aguas, constituye una área prioritaria que día a día el HIMAT tiene que atender y para lo cual no es posible contar con un Banco de Proyectos bien estudiados, pues se trata de proyectos para atender a la población localizada en áreas geográficas inadecuadas, donde se presentan problemas de derrumbes o inundaciones. Actualmente, el HIMAT está haciendo un levantamiento con el fin de identificar proyectos específicos que vengan a prever soluciones antes que la población se vea damnificada, sin embargo, los recursos disponibles son muy limitados para atender las necesidades.

Generalmente los proyectos identificados dentro de las tres líneas de acción mencionadas, además de estar encuadrados en los



objetivos prioritarios de la Entidad, su concepción encaja dentro los objetivos estratégicos del gobierno y concretamente con los específicos del Sector Agropecuario; en la mayorías de los casos ellos no encuentran barreras insalvables ni en OPESA ni en el DNP y por consiguiente, se viabiliza la captación de los recursos financieros. Los mecanismos utilizados para la concreción de los proyectos, de acuerdo a su naturaleza y magnitud, pueden ser muy complejos y que tienen sus antecedentes históricos con algunas variantes de gobierno a gobierno. Cuando la identificación de cierto proyecto tiene como fuente una decisión presidencial, es precisamente el Ministerio de Agricultura, quien solicita al HIMAT la formulación y presentación del proyecto y sigue su curso normal sin ningún obstáculo, pues de hecho él se encuentra ubicado en la línea de prioridades del Gobierno. Cuando el proyecto surge de otras fuentes de inspiración y en caso que no califique para entrar en la lista de proyectos prioritarios, a pesar de ser un buen proyecto, puede encontrar barreras significativas que dificultan su concreción en los diferentes niveles de decisión. Por lo tanto, es política de la Entidad hasta donde le sea posible adelantar contactos previos con OPESA y DNP y hasta nivel del Ministro de Agricultura, si es necesario, para asegurar la prioridad de ciertos proyectos que requieren ese tipo de apoyo.

Como el Ministro de Agricultura preside la Junta Directiva, una buena presentación y sustentación facilita la acción del Ministro para asegurar los recursos en el Ministerio de Hacienda. En fin, los mecanismos utilizados para la concreción de los proyectos identificados varían de acuerdo a la naturaleza y complejidad del proyecto.

Como problema fundamental que afronta la Institución para identificar nuevos proyectos fue colocada la limitación de recursos financieros, que inclusive impide la contratación de personal especializado. A pesar de contar con personal muy calificado, éste es insuficiente ante las necesidades de identificar nuevas alternativas de inversión, que le permita a la Entidad disponer de un verdadero Banco de Proyectos, que facilite una evaluación y selección de los que sean verdaderamente buenos.



## 2. Aspectos específicos

En los últimos cinco años fueron realizados 17 reconocimientos, cubriendo una área total de 299.800 hectáreas y fueron identificados 10 proyectos nuevos; sin embargo, para el mismo período fueron realizados 23 estudios de prefactibilidad y 11 a nivel de factibilidad. Como puede observarse no hay coherencia entre número de reconocimientos, proyectos identificados, prefactibilidades y factibilidades, a pesar que normativamente debe existir un seguimiento lógico; pero esto se debe a que existen algunas prefactibilidades y factibilidades para ejecutar obras de rehabilitación y complementación.

A diferencia de las otras entidades, el HIMAT cuenta con unidades especializadas para identificar, formular y evaluar proyectos, sin embargo, en dicho proceso participan varias dependencias de la Entidad y además de eso muchos estudios son contratados con firmas consultoras. La División de Estudios Integrales hace reconocimientos, identifica proyectos y realiza algunos estudios de prefactibilidad y al mismo tiempo coordina y ejerce la interventoría de los estudios de factibilidad contratados. La factibilidad, generalmente, la que no es contratada, es elaborada por la Sección de Factibilidad. Dentro de la División de Estudios Integrales, también se encuentra la Sección de Identificación de Proyectos que es la Unidad directamente responsable de esta actividad.

El HIMAT, cuenta con mecanismos claros y definidos que orientan el proceso de identificación de los proyectos a partir de una solicitud del Gobierno, OPSA, DNP, o de las comunidades. Este procedimiento se inicia con un reconocimiento de campo, cuyos informes a la luz de los criterios y procedimientos preestablecidos permiten identificar proyectos específicos que luego se someten a todo un proceso normativo hasta conseguir su concreción.



A pesar que el HIMAT cuenta con un sistema operacional bien definido para identificar proyectos, no deja de tener sus limitaciones para ser más eficiente en esta labor de identificar buenos proyectos, estas son: a) Información deficiente: cartografía, aerofotografías, catastro, hidroclimatología, a veces no cuenta con "records" de información; b) Escasez de personal (la capacidad operativa es limitada para sus necesidades), y c) Limitaciones de transportes. Y como factores facilitadores de la actividad de identificación de proyectos figuran: a) Intereses de la comunidad que frecuentemente solicitan sean estudiadas posibilidades de desarrollar nuevos proyectos; b) Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y organismos adscritos también solicitan y colaboran en la identificación de nuevos proyectos, y c) Que la Entidad cuenta con personal especializado, aun cuando éste sea insuficiente.

Merece realce la situación y grado de desarrollo que ha alcanzado el HIMAT en el campo de identificación de proyectos, que en parte tiene su explicación en los antecedentes históricos, donde se refleja una tradición significativa en el país en el manejo de proyectos relacionados con la adecuación de tierras para riego; por lo tanto esas viejas experiencias fueron legadas al HIMAT, a pesar que al principio del Siglo XX se construían obras sin estudiar proyectos, sin embargo da la impresión que la identificación de ellos era bastante criteriosa. De otra parte, los principales proyectos de la Entidad son básicamente de tipo técnico y claramente identificables, pero además cuenta con personal especializado y con una estructura organizacional para tal finalidad. La crítica que merece su sistema es de que no tiene la visión global y sectorial.

### C. ICA - Instituto Colombiano Agropecuario

El Instituto Colombiano Agropecuario, como órgano ejecutor de la política de investigación agropecuaria y responsable por la prestación



de ciertos servicios para el fomento de la producción agropecuaria y por ende para impulsar el proceso de desarrollo del Sector, le corresponde una tarea muy importante en el campo de identificación, formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión; de ahí que viene desarrollando esfuerzos sistemáticos para adoptar e implementar un adecuado Sistema de Proyectos, lo cual le permitirá mejorar los procesos de planificación y específicamente de identificación y selección de sus proyectos. A continuación puede observarse cómo se da el proceso de identificación de los proyectos.

### 1. Aspectos generales

Entre los proyectos de mayor trascendencia actualmente en la Entidad, figura el **PLANIA** (Plan Nacional de Investigación Agropecuaria) financiado por el Banco Mundial, lo cual le permitió al Instituto desarrollar su infraestructura física para investigación y transferencia de tecnología, asegurar la capacitación de su personal técnico y el equipamiento necesario. Es decir, que este proyecto permitió viabilizar la investigación agropecuaria en el país, según las prioridades cuidadosamente establecidas, de acuerdo al nivel de desarrollo tecnológico disponible y de las necesidades identificadas.

Este proyecto contribuye eficazmente en la búsqueda de los objetivos de la Entidad y del Sector Agropecuario, pues si bien el ICA en términos generales, ha venido adaptando sus políticas específicas a las del Sector y del gobierno, en general, debe reconocerse que el Proyecto PLANIA ha permitido un ordenamiento eficaz de sus objetivos con los planes de desarrollo, tanto del gobierno anterior como del actual; así puede apreciarse que las prioridades de PLANIA son coherentes con las del Plan de Desarrollo, tanto en lo relacionado con los productos de exportación, como en los de alimentación y subsistencia.



En la identificación y concreción de este Proyecto fueron utilizados diversos mecanismos lo cual hizo viable la participación de diferentes estamentos sociales. El proceso se inició a partir de una aproximación con el Departamento Nacional de Planeación, participando mutuamente en varias discusiones que generaron criterios que sirvieron como base para identificar el Proyecto, y luego el ICA inició el proceso de promoción a nivel central y regional, consiguiendo la participación de gremios, universidades, productores e instituciones.

Con respecto a los mecanismos que utiliza la Entidad para compatibilizar: a) sus políticas específicas con la del Sector Agropecuario; b) sus proyectos de inversión con las políticas específicas del Sector, y c) los proyectos de inversión con la política de inversión del gasto público, son relativamente operantes. Naturalmente que surgen algunos entresijos, en verdad, el Modelo Institucional formal es poco funcional, sin embargo el ICA tiene claramente definido su papel en el desarrollo del Sector Agropecuario y a través de convenios con instituciones públicas y privadas consigue viabilizar esa compatibilización. Cuando se trata de proyectos que demandan crédito externo, como es el caso de PLANIA la participación del DNP y OPSA se hace más efectiva, por lo tanto es fácil superar cualquier incompatibilidad que se presente entre los objetivos específicos del proyecto y los del Sector Agropecuario. De otra parte, el presupuesto es un instrumento muy útil para superar las incompatibilidades entre los proyectos y la política de inversión del gasto público, sin embargo este instrumento de control deja mucho a desear, pero el ICA ha dado un paso muy importante con la implementación del Sistema de Proyectos, lo cual le permitirá compatibilizar las prioridades de la Entidad con la del sector público. En síntesis, no son mecanismos claros y eficientes, sin embargo es evidente que la política del gasto público condiciona y limita significativamente las prioridades de la Entidad.

En la identificación de proyectos y establecimiento de prioridades la Entidad tiene el problema de preparación del personal técnico para pensar en términos de proyectos de inversión y de prioridades



para el desarrollo del Sector Agropecuario, por la misma naturaleza del tipo de trabajo que realiza su personal y por su alta especialización. En parte esto se supera con los convenios que el ICA tiene con las agremiaciones.

## 2. Aspectos específicos

En los últimos cinco años el ICA identificó un total de cuatro proyectos que son considerados como los de mayor importancia, son estos:

- Plan Nacional de Investigación Agropecuaria
- Plan Nacional de Transferencia de Tecnología
- Plan Nacional de Rehabilitación -PNR
- DRI - Fase II.

Todos estos proyectos fueron formulados y se encuentran en proceso de ejecución.

El ICA no cuenta con una unidad específica de identificación de proyectos, pues si bien la Oficina de Planeación, coordina este proceso, las diferentes subgerencias, divisiones y secciones, y aún a nivel regional participan de todas estas actividades. Sin embargo, predomina una modalidad y es la conformación de Grupos **Ad-hoc** interdisciplinarios, integrados por especialistas de las diferentes dependencias que desarrollan todo el proceso. La responsabilidad de la identificación de proyectos, normalmente, recae en las subgerencias técnicas, y la Oficina de Planeación, colabora en su concreción con el apoyo de las regionales que suministran elementos importantes del diagnóstico; también las comunidades y otras instituciones identifican proyectos que debe formular y ejecutar el ICA.



En cuanto a los mecanismos utilizados en la identificación de nuevos proyectos, desde el punto de vista formal, no existen, pues generalmente surgen de acciones de tipo coyuntural. Se justifica tener estos mecanismos y por eso la Entidad viene trabajando en el ordenamiento y la sistematización de sus proyectos para regular y normatizar estos procedimientos.

Como factores limitantes para la identificación de nuevos proyectos, en forma sistemática, fueron señalados los siguientes: a) Insuficiencia de personal entrenado para este tipo de actividad; b) Falta de políticas sectoriales definidas que estimulen la realización de este tipo de actividad. Como factores facilitadores fueron indicados los siguientes: a) La escasez de recursos presupuestales presiona para complementar los recursos del Presupuesto Nacional con recursos propios o de convenios, y b) Iniciativa y motivación del personal técnico.

**D. INDERENA- Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente**

Por la naturaleza de sus objetivos y diversidad de funciones esta Entidad se ve enfrentada a una gran variedad de proyectos con complejidades bien diferenciadas, por lo tanto, el proceso metodológico y mecanismos utilizados para identificar sus proyectos tienen rasgos muy característicos que se entran a analizar a continuación:

**1. Aspectos generales**

De acuerdo a la Gerencia General del Instituto, los proyectos de mayor trascendencia son los siguientes:

- PROCAM
- PRIDECU
- SOCRIA



Estos tres proyectos no solamente responden a los objetivos y funciones específicas del INDERENA, sino que su contribución al desarrollo del Sector Agropecuario es evidente, porque son proyectos de conservación de los recursos naturales, a través de la orientación de su uso racional, pero al mismo tiempo, envuelven acciones de fomento que directamente contribuyen al aumento de la producción y productividad, lo cual incide en el mejoramiento del nivel de ingreso de la población beneficiada.

Estos proyectos tienen orígenes diversos, sin embargo, los mecanismos utilizados para su concreción son similares. En el caso del PROCAM, por ejemplo, sus antecedentes se remontan a 10 años atrás: frente al deterioro inminente de la Cuenca del Río Magdalena, hubo muchos congresos que resaltaron con mucho énfasis sobre la necesidad de implantar acciones urgentes como clamor de las poblaciones ribereñas y fue así como se iniciaron los contactos con OPSA, DNP y Banco Mundial, y así INDERENA consigue estructurar un proyecto que tuvo muy buena acogida. Infelizmente este Proyecto solamente fue ejecutado en un 25%, pues de una parte la Administración anterior no le estaba dando el apoyo necesario y de otra parte el Banco Mundial no continuó financiándolo. En cuanto PRIDECU, fue seguido un proceso parecido a partir de la identificación o concepción de la idea, asegurando su concreción a través de la cooperación técnica-financiera del Gobierno Canadiense y en este proceso la colaboración y coordinación del DNP fue decisiva. En este proyecto el contacto directo y participación de la comunidad es verdaderamente ejemplar.

La naturaleza y objetivos de estos proyectos permiten fácilmente su encuadramiento dentro de las políticas sectoriales y generales del país, manteniendo armonía con las prioridades actuales; sin embargo, no falta la incompreensión de la comunidad y del mismo gobierno.

De otra parte, a pesar de que estos proyectos son compatibles con las políticas y prioridades del gobierno, surge cierta incoherencia,



pues el interés gubernamental no se refleja en las asignaciones presupuestales y es por eso que la Entidad se encuentra en grandes dificultades para mantener el nivel de desempeño programado por la escasez de personal y recursos para trabajar. En cuanto eso acontece la comunidad exige cada vez más.

Para la identificación de nuevos proyectos y establecer prioridades, el Instituto se ve enfrentado a los problemas de la falta de personal y recursos para trabajar, pero además de esto los trámites engorrosos ante el Ministerio de Hacienda a través del DNP. Generalmente las iniciativas que surgen de la Entidad tienen tropiezos en su tramitación, pero cuando se trata de proyectos identificados en OPSA, DNP o en la Presidencia de la República, el proceso para tramitar su concreción se vuelve muy dinámico.

## **2. Aspectos específicos**

En los últimos cinco años la Entidad logró identificar más de 20 proyectos, sin embargo formalmente sólo fueron estructurados como proyectos, en el verdadero sentido de la palabra, PROCAM, PRIDECU y SOCRÍA. Entre los otros, algunos cuentan con documentos de trabajo que indican los objetivos, la justificación y las acciones a ser desarrolladas, y otros carecen de todo tipo de documento, solamente quedaron a nivel de ideas, ni siquiera sustentadas, y se desconocen las causas por cuales no se concretaron a nivel de formulación.

La Institución no cuenta con una Unidad de Identificación, pero en una época sí la tuvo. Es muy característico que la importancia de la planeación depende del gerente de turno, así la Oficina de Planeación a través del tiempo, ha pasado por grandes altibajos. La actual administración acredita en la planeación y por tanto está dándole apoyo a la Oficina y en estos momentos se están dando los pasos necesarios para crear una Unidad que se ocupe de hacer la evaluación y seguimiento



de los proyectos. Una de las actividades que recibirán mayor atención es la formulación y reformulación de los proyectos que no siguieron un proceso sistemático hasta su estructuración, pues es muy común en la Entidad encontrar proyectos en ejecución que no fueron estructurados como tal.

La responsabilidad de la identificación de los proyectos recae en las subgerencias técnicas, que son cuatro:

- Pesca y Fauna
- Bosque, Agua y Parques
- Desarrollo, y
- Medio Ambiente.

Generalmente la Oficina de Planeación no participa en esta actividad y en muchos casos ni toma conocimiento de ciertos proyectos presentados por las subgerencias directamente, inclusive, al DNP. Este tipo de procedimiento, lógicamente debilita la posición interinstitucional de la Oficina de Planeación. También se ha dado el caso que el DNP, solicita directamente a las subgerencias técnicas la presentación de proyectos específicos, que muchas veces no se llegan a estructurar como tal, pues en la mayoría de los casos se trata de un conjunto de acciones técnicas, acompañadas de un cronograma de trabajo y algunos costos de mayor trascendencia.

En otras épocas, la Entidad tenía criterios bien definidos para identificar nuevos proyectos e inclusive contaba con manuales de procedimientos que se aplicaban con cierto rigor, pero fueron totalmente abandonados. La Oficina de Planeación se propone definir nuevamente esos criterios, elaborar normas, procedimientos técnicos, e instrumentos específicos para llevarlos a nivel de manuales-instructivos para viabilizar su aplicación. En la actualidad esta Oficina está tratando de



encontrar los indicadores adecuados para identificar proyectos a través de diagnóstico de problemas, elaborados con un mínimo de rigor metodológico.

Para la identificación de nuevos proyectos la Entidad se ve enfrentada a ciertas limitaciones, tales como:

- a) De personal, tanto en cantidad como en calidad.
- b) Trabas administrativas que impiden formar equipos interdisciplinarios.
- c) Falta de estadísticas, no se cuenta con un registro sistemático de la información que produce la misma Entidad.
- d) Falta de coordinación interna e interinstitucional.
- e) No existe un proceso sistemático para identificar proyectos y concreción hasta su formulación, pues nadie acompaña o promueve la idea hasta conseguir su materialización.
- f) La complejidad y diversidad de funciones llegan a entorpecer la labor de identificación de nuevos proyectos.
- g) Obstáculos administrativos para la movilidad del personal en las acciones.

Como factores facilitadores para la identificación de nuevos proyectos fueron señalados:

- a) La problemática del Sector es tan amplia y dinámica. Esto es un factor motivante para identificar o concebir nuevos proyectos.
- b) La disponibilidad de ciertas investigaciones básicas, y



- c) El apoyo con que cuenta la Oficina de Planeación del actual Gerente, y su especial interés en promover proyectos.

**E. INCORA- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria**

Como organismo responsable de la promoción y ejecución de la Reforma Agraria, se vé enfrentado a identificar, formular, evaluar y ejecutar proyectos de diferentes características. Reforma Agraria, no es simplemente distribuir tierras, sino que es menester viabilizar el acceso del campesino a los otros factores de producción, así como también promover el desarrollo de la infraestructura económica y social necesaria e impulsar cambios profundos en las estructuras socioeconómicas del Sector Agropecuario. Esto implica la necesidad de mejorar los sistemas de planificación y por tanto, los procesos de identificación de proyectos, cuyo comportamiento se entra a estudiar a continuación:

**1. Aspectos generales**

Los proyectos de mayor trascendencia en el INCORA están relacionados con la distribución, redistribución y mejoramiento de los niveles de ingresos de los campesinos más pobres que requieren tanto de tierras como de acceso a los otros factores productivos: asistencia técnica, crédito, mercadeo y comercialización, infraestructura económica y social, etc. Generalmente se conciben y promueven proyectos integrales encaminados a viabilizar los objetivos mencionados, de ellos, los de mayor magnitud son financiados a través de organismos internacionales; BIRF, FIDA, el BID, etc.

Estos proyectos además de responder a los objetivos específicos del INCORA, considerado realmente como un organismo de desarrollo,



efectivamente satisfacen los objetivos concretos del Sector Agropecuario y además cuentan con la participación real de los campesinos.

Con respecto a los orígenes de los proyectos y los mecanismos utilizados para concretarlos a nivel de formulación y ejecución, vale la pena señalar que en principio las subgerencias tenían mucha dificultad para identificar y concretar los proyectos, entonces fue necesario entrar a analizar exhaustivamente cuales son los objetivos y políticas generales y del Sector y lo que se esperaba de la Entidad, y así fue posible ir ordenando el proceso de identificación de proyectos, lo que resultó muy positivamente, pues hoy en día INCORA es una de las instituciones que tiene mayor número de proyectos identificados y formulados.

De otra parte, dadas las grandes variaciones y características específicas de las diferentes regiones y subregiones del país, los proyectos surgen de diversas formas de acuerdo al potencial de cada región, previo el conocimiento de las causas por las cuales este no ha sido aprovechado y también se tiene como estrategia trabajar en acciones donde ya se tengan algunas experiencias. También los campesinos, directa e indirectamente, exigen la realización de ciertos proyectos, que después de los estudios básicos es posible concretar su identificación y formulación. Y también no faltan las presiones políticas para realizar algunos proyectos, lo cual es legítimo dentro de un sistema democrático. Una vez, identificados los proyectos se inicia el proceso burocrático y técnico para viabilizar su ejecución, donde es necesario la coordinación y participación de OPSA y DNP, que a veces no es tan diáfana y efectiva.

Los mecanismos utilizados para compatibilizar las políticas de la Entidad con las políticas del Sector Agropecuario responden al modelo institucional establecido que en parte contribuye a facilitar su compatibilidad e integración, pues además de que el Ministro de Agricultura preside la Junta Directiva, algunos gerentes de los organismos



adscritos al Ministerio también son miembros de ésta. Además del modelo institucional formal existe la estrategia de saber vender al gobierno aquellos proyectos que la Entidad considera fundamentales de acuerdo a su papel como organismo de desarrollo especializado en su campo de acción. Las consideraciones anteriores son igualmente válidas para asegurar la compatibilidad entre las políticas del Sector y los proyectos de inversión y estos con la política de inversión del gasto público. Naturalmente no dejan de existir algunos desencuentros entre las propuestas de la Institución por la incompreensión en los diferentes niveles de decisión del poder público, que tienen que ver con la orientación y asignación del gasto público.

A nivel de la Gerencia General, existe la opinión de que la Entidad no tiene problemas para identificar nuevos proyectos, sin embargo, sí tiene restricciones desde el punto de vista de los recursos: las presupuestales son muy grandes.

## 2. Aspectos específicos

En los últimos cinco años fueron identificados los proyectos siguientes: a) de colonización: Caquetá - Fase III, La Uribe, Guaviare, Cuenca del Río Micay, Urabá, Putumayo Medio, Alto Sinú y San Jorge, y b) de apoyo: Crédito Integral - Fase II, Componente PNR - INCORA. Estos son los principales proyectos, pues existe una lista grande de proyectos identificados, formulados y en ejecución; es una de las entidades que más identifica y formula proyectos. Puede decirse que gran parte de los proyectos identificados son formulados, sin embargo a nivel de grupos de técnicos que participan en estas actividades se afirma que en la mayoría de los casos no se sabe que pasa con el proceso de concreción de estos nuevos proyectos concebidos, pues se elaboran y algunos ni



quiera salen de la Institución y de los que son sometidos a la consideración del gobierno se da el caso que para algunos ni respuesta se tiene, si fueron aprobados o rechazados y también, menos significativo, lógicamente, aquellos que no llegan a ser mecanografiados después de formulados.

Formalmente no existe en el INCORA una Unidad de identificación de proyectos, sin embargo, existe la modalidad de conformar Grupos **Ad-hoc** para atender todas las etapas, pero que no mantienen continuidad ni sistematizan las metodologías y procedimientos de trabajo, lo que significa que siempre que se organiza un Grupo, con técnicos de diferentes dependencias, adopta su propio estilo de trabajo y generalmente sigue las directrices de los organismos financiadores para la formulación y estructuración del Proyecto; no recae pues la responsabilidad en una determinada dependencia como algo permanente.

Generalmente los proyectos son bien elaborados y estructurados adecuadamente, sin embargo muchas veces no son bien negociados, porque nunca los técnicos que participan en su elaboración tienen oportunidad de participar en su negociación ni siquiera para sustentarlos, así se da el caso que buenos proyectos no llegan a resistir la prueba de análisis y evaluación **ex-ante**.

Con respecto a los mecanismos utilizados para la identificación de nuevos proyectos, se afirma que no existe un procedimiento normativo definido; lo más representativo es seguir uno de los procedimientos siguientes: **a)** por una solicitud de las regionales o por presión de la comunidad campesina se inicia un estudio básico, el cual sirve para determinar si vale la pena o no concebir un proyecto para atender las aspiraciones de esa comunidad que lo solicita; **b)** es muy frecuente que los técnicos de la Subgerencia de Planeación, basándose en los análisis de nivel nacional y por una orientación a través del plan de colonización, llegan a identificar proyectos que consiguen llegar a



nivel de concreción; c) se dan casos especiales como el desarrollo de las fronteras, que hubo solicitud del gobierno central con apoyo de los militares, y d) otros mecanismos es la consulta de planes, programas y diagnósticos, concretamente el Diagnóstico FAO/DNP, sobre áreas de PNR ha sido una fuente directa para identificar nuevos proyectos.

Los factores limitantes para identificar nuevos proyectos son: a) la carencia de un proceso normativo enmarcado dentro de un Plan General y Sectorial de Desarrollo; b) Cambios frecuentes de políticas, estrategias y prioridades que no permiten la concreción y consolidación de ciertos proyectos; c) el no contar con un equipo interdisciplinario que, en forma sistemática y continua, se dedique a estas actividades, y d) la falta de apoyo de la Investigación Agropecuaria.

Como factores que facilitan la labor de identificar proyectos destacan: a) Criterios trazados por las directivas del Instituto; b) Apoyo de las directivas a las iniciativas de nuevos proyectos, y c) Disponibilidad de personal con mucha experiencia.



## II. ANALISIS DE LAS METODOLOGIAS Y MECANISMOS UTILIZADOS PARA FORMULAR PROYECTOS DE INVERSION

En el Capítulo anterior se analizaron las metodologías y mecanismos para la identificación de los proyectos, en las entidades del Sector Agropecuario, pues es de vital importancia para disponer de "buenos" proyectos el utilizar un procedimiento claro, analítico y sistemático para identificarlos. Sin embargo, no es suficiente, sino que es menester contar con una buena estructuración y sustentación de los mismos, y para ello es condición "*sine qua non*" realizar un estudio previo de las ventajas y desventajas vinculadas a su implementación o sea la formulación del proyecto.

La etapa de formulación del proyecto, tiene pues como objetivo fundamental definir el qué, el cómo, el por qué y el para qué de la decisión de asignar determinados recursos, identificando todas las características que tengan algún grado de efecto en el flujo de ingresos y egresos de fondos del proyecto. Esta etapa, normativamente y en términos generales, se subdivide en dos sub-etapas: a) una que se caracteriza por la función de captar información a través de los estudios específicos relacionados con los diferentes elementos o componentes de la estructura del proyecto, y b) la otra que se ocupa de sistematizar

De los tipos de estudios y de la profundidad con que se realicen surgen los conceptos Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad y Proyecto de Inversión, que en rigor constituyen elementos esenciales de un proceso metodológico, analítico y sistemático para formular y estructurar un proyecto.



Como puede apreciarse la formulación de proyectos es más compleja de lo que aparentemente parece ser; de allí la necesidad y conveniencia de adelantar estudios multidisciplinarios, dada la amplitud de interrelaciones entre sus resultados que manifiestan la complejidad del análisis, al mismo tiempo que explican y justifican la importancia de su realización. Esto quiere decir que la realización de esos estudios, con algún rigor, garantizan, en cierta medida, que la simulación del proyecto sea lo más efectiva posible, reduciéndose los riesgos e incertidumbres envueltos en todo proyecto; pues el objetivo concreto al utilizar procedimientos metodológicos "rigurosos" es el de poder aproximarnos al "umbral de lo previsible", o sea llegar a estimar el nivel de riesgos e incertidumbres tolerables.

Con estas consideraciones y continuando el mismo procedimiento metodológico seguido en el capítulo anterior, se inicia el análisis de las metodologías y mecanismos utilizados por las instituciones del Sector Agropecuario para formular sus proyectos de inversión.

#### **A. DRI. Fondo Desarrollo Rural Integrado**

##### **1. Aspectos generales**

De acuerdo a la opinión gerencial de la Institución, no existen problemas significativos en la etapa de la formulación de los proyectos, pues una vez que estos son claramente identificados consiguen conformar grupos multidisciplinarios y hasta interinstitucionales que se ocupan de elaborar los proyectos de acuerdo a las normas y rigor exigidos por los organismos financiadores. Inclusive en algunos casos se ha contado con la cooperación técnica internacional para formular algunos proyectos y en otros se ha contratado su elaboración con firmas consultoras. La opinión de que no existen problemas en la etapa de formulación se fundamenta en el hecho de que los proyectos elaborados no han sido rechazados por problemas metodológicos, ni por falta de solidez y de consistencia en su estructuración.



En cuanto a las relaciones de coordinación con OPSA y DNP, en la etapa de formulación de los proyectos, desde el punto de vista normativo son razonables; sin embargo, vienen deteriorándose mucho pues no existe un interlocutor eficaz en OPSA, por la deficiencia de personal, tanto por la cantidad como por la calidad. OPSA, debería asumir más liderazgo en este tipo de trabajo y así podría colaborar eficazmente en la viabilización de las negociaciones en las distintas instancias de decisiones. Así pues la Entidad la ve de poca utilidad como mecanismo para conducir los proyectos para su negociación, por eso prefiere encaminarlos directamente a DNP.

En el campo de cooperación técnica internacional, la Entidad reconoce la necesidad e importancia de ella, especialmente en el campo de capacitación de personal, en aspectos metodológicos, analíticos y sistemáticos, en el montaje de sistemas de proyectos y de manera especial en lo relacionado con el conocimiento de oportunidades de cooperación financiera y técnica de fondos especiales de cooperación internacional. Concretamente afirma que sería de mucha utilidad si el IICA hiciera un levantamiento analítico de las oportunidades de cooperación técnica-financiera internacional existentes.

Metodologías específicas para formulación de proyectos, no tiene la Entidad y la opinión es de que frente a la diversidad de proyectos que identifica y promueve no es fácil adoptar una metodología específica.

## **2. Aspectos específicos**

La responsabilidad de formular los proyectos no recae en una dependencia o unidad específica de la Entidad, esta es una función compartida por las diferentes dependencias, inclusive en ciertos proyectos participan muchas instituciones públicas, tanto del Sector Agropecuario como de otros sectores, así como también firmas privadas de consultorías.



Los mecanismos de formulación en términos de normas, procedimientos, instrumentos y técnicas específicas, varían mucho de proyecto a proyecto dependiendo de la institución financiera. Generalmente, el DRI presenta un Perfil de Proyecto y luego que es aceptado es encuadrado dentro de las normas y procedimientos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc., siguiendo los derroteros elaborados por esos organismos para la realización de los estudios y presentación de los proyectos, que son sometidos a su consideración para su financiamiento; dándose el caso inclusive que ellos no solamente evalúan los proyectos, sino que también colaboran en su formulación.

Como factores limitantes para la formulación de los proyectos señalan dos: a) falta de personal calificado, y b) escasez de información adecuada sobre el Sector Agropecuario.

Como factores facilitadores: a) el apoyo efectivo de las instituciones a nivel nacional y regional, y b) el contar con parámetros previamente definidos, lo cual facilita el dimensionamiento y estructuración de los proyectos.

La Entidad cuenta con un equipo-técnico multidisciplinario que colabora con la actividad de formulación de los proyectos, además de la colaboración de especialistas de las diferentes instituciones ejecutoras del sector público. Sin embargo, la capacitación del personal es de vital importancia, pues no es suficiente que el profesional tenga capacidad técnica, sino que es fundamental que posea buena comprensión sobre los problemas del desarrollo, sobre el proceso de planificación y proyectos, así como una alta sensibilidad para comprender la problemática socioeconómica y política de la economía campesina.



**B. HIMAT - Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y  
Adecuación de Tierras**

**1. Aspectos generales**

En términos generales la Entidad no enfrenta problemas en la fase de formulación de los proyectos, sin embargo, se queja de las limitaciones de personal, pues si bien cuenta con personal especializado, la escasez de recursos no le permite contratar todo el personal que requiere para estas actividades. Generalmente, la Entidad, contrata parte de los estudios especialmente los estudios y diseños de ingeniería, pues los estudios de reconocimiento, identificación y prefactibilidad siempre son realizados directamente por las subdirecciones: de Estudios e Investigaciones y por la de Operaciones Técnicas.

Las relaciones de coordinación OPSA y DNP, son buenas, pues por tratarse de una Entidad altamente especializada que tiene la responsabilidad de identificar, promover, formular y ejecutar proyectos de vital importancia para el desarrollo del Sector Agropecuario y del país, es escuchada y ejerce mucho liderazgo en el campo de su especialidad, por lo tanto, siempre ha contado con la colaboración de esos organismos para viabilizar el financiamiento de sus proyectos.

En cuanto a necesidades de cooperación técnica internacional, existe la convicción que no requiere, a no ser por la necesidad de captar recursos para el financiamiento de sus proyectos; por esta razón viene recibiendo de algunos organismos internacionales. Pero al mismo tiempo se afirma que en determinados aspectos altamente especializados aún es necesario, como en el caso específico de la irrigación en áreas desérticas, especialmente en lo relacionado en el manejo de esos suelos.



## 2. Aspectos específicos

El HIMAT, cuenta con una Unidad especializada que tiene la responsabilidad de formular proyectos, se trata de la Sección de Estudios de Factibilidad que cuenta con un equipo de técnicos integrados, así:

- Dos Ingenieros civiles
- Un Agrólogo
- Un Economista
- Un Estadístico
- Un Agrónomo.

Además, cuenta con la Sección de Identificación de Proyectos, cuya función fundamental es identificar proyectos, pero además realiza los estudios básicos y también formula proyectos a nivel de prefactibilidad, para tal finalidad cuenta con un equipo de técnicos, conformado, así:

- Un Ingeniero civil
- Un Agrónomo
- Un Geomorfólogo
- Un Economista
- Un Antropólogo
- Un Veterinario.

Generalmente estas secciones elaboran estudios de prefactibilidad, pues casi siempre son contratados con firmas consultoras, para lo cual la Entidad tiene un procedimiento bien definido que se operacionaliza, mediante el sistema de concurso privado.



En cuanto a los mecanismos de formulación de proyectos, en términos de normas, procedimientos, instrumentos y técnicas, la Entidad tiene avances significativos, en cuanto a criterios, metodologías, parámetros, información básica y equipos multidisciplinarios para formulación a nivel de prefactibilidad, pues por no tener suficiente capacidad operativa contrata la factibilidad y el proyecto ejecutivo, para lo cual elabora los términos de referencia de acuerdo a un Documento Normativo, cuyas instrucciones son ajustadas a las necesidades específicas de cada proyecto.

En síntesis, el procedimiento metodológico utilizado en la formulación de un proyecto, sigue los pasos siguientes:

- 1) Reconocimiento del área o región a partir de una solicitud procedente de diferentes fuentes.
- 2) Identificación de un proyecto de riego o drenaje.
- 3) Levantamiento específico de informaciones de fuentes secundarias y primarias.
- 4) A partir del análisis de la información recopilada se produce un documento.
- 5) A partir de este documento es elaborado un perfil de proyecto.
- 6) Análisis y selección de alternativas.
- 7) Establecer prioridades de acuerdo a la estrategia del gobierno, por ejemplo, PNR, intereses regionales, solicitudes específicas de las comunidades, etc.
- 8) Son preparados una serie de perfiles y presentados a FONADE.



- 9) Elaboración de la prefactibilidad en las secciones de identificación y de factibilidad.
- 10) Contratación de la factibilidad.
- 11) Contratación Proyecto Ejecutivo.

Como factores limitantes en la etapa de formulación de los proyectos, destacan los siguientes: a) la falta de una verdadera definición de política agropecuaria que oriente sobre las líneas de producción prioritarias, y b) falta de personal para atender todas las necesidades de estudios de nuevos proyectos. Como factores facilitadores figura: El hecho de contar con muchos proyectos identificados y varios a nivel de prefactibilidad, facilita mucho la formulación de proyectos.

Como quedó demostrado, la Entidad cuenta con equipos multidisciplinarios para formular proyectos a nivel de prefactibilidad y se trata de profesionales especializados, que para mejorar su capacidad técnica es necesario disponer de un microcomputador, tanto en la Sección de Identificación de Proyectos, como en la de Factibilidad; asimismo, parte de este personal requiere ganar más experiencia real.

Como necesidad de capacitación y entrenamiento fueron señaladas las áreas de identificación, formulación y evaluación de proyectos, así como en las áreas técnicas de sus especialidades. El mayor obstáculo para conseguir una mejor integración de los diferentes especialistas y obtener una participación y contribución más eficiente, es de que no tienen una visión integral de todo el proceso, lo cual los limita para dar un mejor aporte en cada una de las etapas del proyecto.



## C. ICA - Instituto Colombiano Agropecuario

### 1. Aspectos generales

Los problemas en materia de formulación de proyectos, surgen a partir de la falta de un análisis adecuado, que permita conocer con claridad el papel de cada proyecto y que objetivamente se pueda dimensionar sus resultados y requerimientos. De otra parte, que no se cuenta con una estructura apropiada que formule los proyectos; generalmente los proyectos no están estructurados formalmente y el diagnóstico previo deja mucho que desear. El hecho de tratarse de un organismo especializado en investigaciones biológicas, su personal altamente especializado tiene grandes limitaciones para captar un enfoque de proyecto dentro de una concepción macroeconómica.

Las relaciones de coordinación con OPSA y DNP, dejan mucho a desear; la verdad es de que con el DNP esa coordinación únicamente funciona cuando se trata de proyectos para financiamiento externo. OPSA no tiene ningún liderazgo, sobre todo que no tiene capacidad técnica para ejercerlo, pues el ICA tiene personal más calificado, por lo tanto no tiene nada que recibir.

En materia de cooperación técnica internacional, la Entidad necesita y está gestionando consultorías para Evaluación "ex-ante" y de impacto. Tiene como objetivo inmediato montar un sistema de evaluación de impacto.

El ICA, considera que este Estudio que se viene realizando a través del Convenio IICA/Minagricultura-OPSA, será de mucha utilidad, inclusive hasta para fortalecer la coordinación con OPSA y DNP, pues habrá claridad sobre el sistema de proyectos y así tanto DNP como OPSA pueden



entender mejor el papel de los proyectos de las entidades del sector agropecuario y así podrán colaborar mejor en el proceso de viabilización de los recursos que requieren estos proyectos.

## 2. Aspectos específicos

Los responsables, generalmente de la formulación de los proyectos son las subgerencias técnicas y la Oficina de Planeación, que colabora y coordina el proceso de negociación. Sin embargo, para formular proyectos importantes se utiliza la modalidad de conformar equipos multidisciplinarios con técnicos de las diferentes dependencias inclusive procedentes de las regionales.

Los mecanismos de formulación de proyectos en cuanto a normas, procedimientos, instrumentos y técnicas, realmente no están bien definidos, por experiencia los Grupos "Ad-hoc" y Comités Consultivos internos, con la coordinación de la Oficina de Planeación entran a elaborar las metodologías y procedimientos específicos de trabajo para cada proyecto. Como en cada caso los miembros de los grupos son diferentes y procedentes de lugares diversos no se mantiene una continuidad en estos procedimientos y metodologías, así que cada grupo adopta sus procedimientos y metodologías, desconociendo las experiencias de los grupos anteriores. Cuando se trata de proyectos de financiamiento externo se siguen las instrucciones y procedimientos de los organismos financiadores.

Como limitantes para la formulación de proyectos se indicó la falta de personal calificado para estas actividades, pues su personal está especializado para realizar otro tipo de actividad. Y como factores facilitadores se indicaron la estrategia institucional en el uso de sus recursos humanos. Existe mucha cooperación de todas las dependencias que aportan sus especialistas para colaborar con los grupos que se constituyen para formular los proyectos.



A pesar que la Entidad, no tiene una Unidad específica que se dedique a la formulación de proyectos, ni tampoco un equipo de técnicos permanentes con alguna continuidad en este tipo de actividades, generalmente participan en los Grupos "Ad-hoc" economistas, especializados en Economía Agrícola, agrónomos también con especialidad en Economía Agrícola y médicos veterinarios.

Como recomendación para mejorar la capacidad técnica del personal que colabora en la formulación de proyectos, fueron identificadas las siguientes actividades: Capacitación, trabajos en equipos orientados y seminarios. Y Como áreas específicas de capacitación las siguientes: a) sobre herramientas de análisis, b) enfoques metodológicos apropiados a las necesidades de los proyectos de la Entidad, y c) trabajo de campo en proyectos concretos (reales).

#### D. INCORA - Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

##### 1. Aspectos generales

A pesar, de que la Institución tiene mucha experiencia en formulación de proyectos, los problemas no dejan de existir, de allí que no todos los proyectos formulados consiguen llegar a su objetivo final. En síntesis los problemas son los siguientes:

- a) Falta de personal
- b) La falta de capacitación especializada en el campo de proyectos y de la planificación.
- c) La falta de apoyo de los otros organismos públicos.
- d) Falta de coordinación interinstitucional.
- e) La falta de comprensión sobre el verdadero papel del INCORA, pues siempre se le mira como un organismo que



su función es repartir tierras y por tanto difícilmente se le acepta como organismo de desarrollo rural que tiene que formular y ejecutar proyectos integrales.

Las relaciones de coordinación con OPSA y DNP en lo relacionado con la formulación de proyectos no tienen mayores trascendencias según la opinión de la Gerencia, pues el INCORA tiene claridad de su papel en el desarrollo de la economía campesina, por lo tanto sabe vender sus proyectos y esto permite viabilizar la negociación de estos a través de los mecanismos de coordinación OPSA y DNP. Sin embargo, está ampliamente comprobado que OPSA no es un aliado de las entidades del Sector, ni en la fase de formulación ni en la de negociación de los proyectos, pues lo normal sería, que siendo OPSA el organismo orientador de la política sectorial, defendiese con convicción los proyectos "buenos" que presenten las instituciones adscritas al Ministerio, pero esto solamente es posible cuando se tiene suficientes conocimientos sobre ellos y mejor aún si se ha participado en su identificación, formulación y evaluación.

Con respecto a la cooperación técnica internacional la considera muy importante en dos grandes aspectos: a) para la capacitación del personal, y b) cooperación directa en la formulación y especialmente en la evaluación "ex-ante" y "ex-post" de los proyectos. Este campo de cooperación es muy importante porque por un lado el personal sigue comprometido con los métodos y técnicas convencionales y por otro lado tiene la tendencia a sesgarse cuando hace los análisis.

Por último, la gerencia del INCORA conceptúa que este tipo de trabajo que viene realizando el IICA a través del Convenio con el Ministerio de Agricultura-OPSA, será de gran utilidad para el mejoramiento de las metodologías y mecanismos existentes para identificar, formular y evaluar proyectos en las diferentes instituciones del Sector, asimismo, puede ayudar mucho a OPSA para que de más apoyo a estas.



## 2. Aspectos específicos

La responsabilidad de la formulación de los proyectos recae en la Oficina de Planes y Programas, sin embargo, algunos sectores o dependencias de la Institución también asumen esta responsabilidad, pero lo normal es de que ellas colaboren con la Subgerencia de Planeación.

Los mecanismos de formulación de proyectos en cuanto a normas, procedimientos, instrumentos y técnicas en rigor, no existe un proceso sistemático oficializado, así que surgen algunas variaciones de un proyecto para otro, pero en términos generales, se sigue como norma el proceso siguiente:

- a) Análisis de antecedentes.
- b) Elaboración del diagnóstico.
- c) Propuesta de alternativas.
- d) Selección de la alternativa.
- e) Elaboración del Plan.
- f) Presentación al Gobierno y entidades financieras.

Generalmente, el INCORA elabora los proyectos hasta el nivel de prefactibilidad y la factibilidad es contratada con firmas consultoras, especialmente cuando se trata de proyectos de infraestructura.

Como factores limitantes para la formulación de proyectos destacan los siguientes:

- a) Falta de información estadística apropiada.
- b) Carencia de un equipo interdisciplinario preparado.
- c) Dificultades en el desplazamiento a las áreas objeto del proyecto.



Como factor facilitador fue señalado el enfoque integral que es posible dar, tanto en la fase de estudio como en la ejecución de los proyectos dada la diversidad de funciones del INCORA.

La Subgerencia de Planeación, cuenta con un equipo multidisciplinario que identifica y formula proyectos, integrado por las profesiones y especialidades siguientes:

- Siete Economistas, con cursos de especialización de formulación de proyectos, en una de estas entidades: PNCA, OEA/ESAP, UNIANDES y Banco Mundial (IDE).
- Tres Agrónomos, con especialización en algunas de estas áreas: Desarrollo Integral, Reforma Agraria y Formulación de Proyectos.
- Un Veterinario.
- Un Ingeniero industrial con especialización en informática.
- Un Administrador Público, con estudios de especialización en Desarrollo Regional Urbano.
- Un Agrólogo, con estudios de especialización en proyectos (PNCA y Banco Mundial).

Para mejoramiento de la capacidad técnica del personal fue indicado la participación en cursos de especialización a nivel de postgrado, tanto a nivel nacional como internacional, así como la incorporación de personal joven que se vaya preparando con el personal antiguo y que continúe con el proceso mejorando las metodologías convencionales que actualmente se aplican en la formulación de los proyectos. Los aspectos específicos de capacitación y entrenamiento indicados son los siguientes: a) Formulación y evaluación de proyectos, b) Conocimiento y aplicación de programas de computador de utilización en la formulación y evaluación de proyectos, c) Conocimiento de otras experiencias internacionales a



través de viajes de observación y estudio, y d) Establecer mecanismos eficientes para lograr una mayor difusión e intercambio de experiencias entre el personal de la Entidad e inclusive con personal de otras instituciones, especialmente del Sector Agropecuario.

A nivel de personal técnico de la Subgerencia de Planeación existe la convicción que este trabajo que está realizando el IICA encaminado a mejorar las metodologías y mecanismos para formular proyectos en las entidades del Sector, puede contribuir significativamente para que sus proyectos ganen espacio en las instancias de decisiones, pues generalmente los proyectos prioritarios para la inversión del gasto público están en el subsector eléctrico, de obras públicas, etc., y nunca en el Sector Agropecuario.

#### **E. INDERENA - Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente**

##### **1. Aspectos generales**

Dada las funciones específicas en materia de supervisión y control, para el manejo racional de los recursos naturales, la Entidad se ve enfrentada a ciertas dificultades para formular y ejecutar determinados proyectos por falta de comprensión, sensibilidad de las otras instituciones, llegándose a presentar hasta verdaderos conflictos, las limitaciones de personal y la escasez de recursos financieros han impedido inclusive la formulación de proyectos identificados que son de gran importancia para los objetivos de la Entidad y del Sector Agropecuario.

Las relaciones de coordinación con OPSA y DNP en lo que se refiere a la formulación de proyectos es prácticamente inexistente, sin embargo se han presentado casos en que por iniciativa del DNP se han identificado y formulado proyectos en que esa Entidad ha colaborado al INDERENA para mejorar la estructuración de los proyectos y luego ha recibido el apoyo en las negociaciones del financiamiento a través de cooperación técnica internacional. La experiencia generalizada es de que las



iniciativas de proyectos originadas en la Entidad tienen poca acogida en OPSA y DNP, pues estos proyectos son pocos entendidos en esas instituciones. Actualmente la coordinación ha mejorado significativamente y tiende a fortalecerse por iniciativa del Ministro de Agricultura, pues antes era casi que inexistente. Se presentó un caso inédito y es el de que la Entidad fue llamada a colaborar en la elaboración del Plan General de Desarrollo, específicamente en el Plan del Sector Agropecuario.

La cooperación técnica internacional es considerada necesaria y muy útil, pues el personal vinculado a los organismos internacionales tiene alta calificación y sobre todo experiencia multinacional, que puede ayudar mucho en el mejoramiento de la estructuración de los proyectos y en la capacitación del personal.

## **2. Aspectos específicos**

En la Entidad los responsables por la formulación de los proyectos son las subgerencias y nunca procuran la colaboración de la Oficina de Planeación, porque esta perdió mucha imagen debido fundamentalmente a que los gerentes anteriores no acreditaban en la planeación. De otra parte existe un agravante y es de que tanto OPSA como DNP directamente solicitan proyectos a las subgerencias técnicas y la Oficina de Planeación en algunos casos no llega a tomar conocimientos de los proyectos que están siendo formulados o que está siendo negociado su financiamiento. Este tipo de procedimiento debilita cada vez más a la Oficina de Planeación.

Con respecto a los mecanismos de formulación de proyectos, en términos de normas, procedimientos, instrumentos y técnicas, la Entidad no cuenta con nada en ese sentido y se observa la necesidad de estos mecanismos a través de fallas significativas en la estructuración y presentación de los proyectos generados por las subgerencias técnicas, pues



es apenas lógico que la especialización de estas impide que los proyectos sean concebidos y formulados con una visión macroeconómica y con sus implicaciones en lo social, político, institucional, legal, financiero, etc.

Los factores limitantes en la formulación de los proyectos son los siguientes: a) la escasez de personal, b) la falta de integración y coordinación institucional, que impide o limita la conformación de grupos técnicos multidisciplinarios integrados con personal de la Oficina de Planeación y de las subgerencias técnicas, c) la falta de estadísticas apropiadas, d) trabas administrativas limitan la movilidad del personal para hacer los trabajos de campo que garanticen la calidad de los proyectos, y e) la falta de metodologías y mecanismos sistemáticos que orienten y faciliten la labor de formular bien los proyectos identificados.

Como factores facilitadores para la formulación de proyectos fueron indicados los siguientes: a) el campo de acción del INDERENA, es amplio e importante que surgen muchas oportunidades para formular proyectos, b) frecuentemente las comunidades vienen solicitando la intervención del INDERENA para formular, promover y ejecutar proyectos de trascendental importancia para esas comunidades, y e) el actual apoyo que la Gerencia General está brindando a la Oficina de Planeación.

Esta Entidad ve con especial interés el trabajo que viene adelantando el IICA encaminado al mejoramiento de las metodologías y mecanismos para la formulación de proyectos y de manera especial la cooperación que se espera para el fortalecimiento de la Oficina de Planeación, que está pasando por un proceso de reorganización. Ha manifestado su especial interés en que sea seleccionado uno de sus proyectos para probar las propuestas metodológicas que serán presentadas por el IICA.



### **III. ANALISIS DE LAS METODOLOGIAS Y MECANISMOS UTILIZADOS EN LA EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION**

La evaluación de los proyectos juega un papel de trascendental importancia como mecanismo de control muy eficiente para determinar el uso racional de los recursos disponibles cuando se hace análisis comparativo de los resultados entre alternativas de inversión.

Existen diversos criterios y patrones de comparación entre alternativas de inversión, de allí que dos especialistas que evalúen un mismo proyecto pueden llegar a resultados totalmente diferentes, dependiendo de los criterios, datos, técnicas y juicios de valores utilizados; por eso es de vital importancia tener claramente definidos los objetivos de la evaluación. Esto explica claramente por qué OPSA y DNP tienen a veces conceptos totalmente diferentes al de las entidades del Sector sobre sus proyectos, pues las dos primeras y especialmente el DNP los evalúan dentro de una óptica más amplia, es decir desde el punto de vista macroeconómico; en cambio las entidades ejecutoras lo hacen fundamentalmente desde el punto de vista de sus objetivos.

La disparidad de criterios es normal y lógico, lo importante es de que previamente sean definidos los objetivos de la evaluación y sobre todo que sean planteadas las premisas y supuestos válidos después de haber sido sometidos a un adecuado análisis de solidez y consistencia, de acuerdo a la realidad socio-política, cultural y económica del país.

A continuación se inicia el análisis de los sistemas de evaluación "ex-ante" que utiliza cada uno de las entidades del Sector Agropecuario adscritas al Ministerio de Agricultura.



## A. DRI- Fondo de Desarrollo Rural Integrado

### 1. Aspectos generales

Dada la diversidad y complejidad de los proyectos que promueve y coordina el DRI, existe el problema de encontrar el tipo de metodología más ajustada a las características "**Sui generis**" de sus proyectos; ya que los sistemas convencionales de evaluación no dan respuesta a los grandes interrogantes que han surgido en torno a los resultados que se esperan con la acción de sus proyectos.

Las evaluaciones financieras y económicas "**ex-antes**" de los proyectos generalmente han sido realizadas por los organismos financieros: Banco Mundial y BID; sin embargo la Entidad no cuenta con un sistema de evaluación "**ex-post**", sistemática y concomitante, pues se han realizado trabajos aislados sin ninguna continuidad a través de convenios que tiene la Entidad con cinco universidades del país.

A pesar de que se han logrado avances significativos con los sistemas de evaluación no convencionales utilizados, donde se ha logrado una real y efectiva participación de todos los actores comprometidos, aún los resultados son poco satisfactorios, lo que demanda mayores estudios y análisis sobre la problemática de la economía campesina que intentan resolver los diferentes proyectos promovidos por el DRI.

Las relaciones de coordinación con OPSA y DNP en lo relacionado con la evaluación de los proyectos, en términos generales son funcionales, sin embargo, surgen desencuentros debido a las divergencias de criterios de evaluación utilizados por esos organismos con respecto a los que viene utilizando el DRI.

En cuanto a las necesidades de cooperación técnica internacional, precisamente esta sería muy necesaria para capacitación de personal, para la implantación de un buen sistema de monitoreo capaz de



generar la información adecuada para poder realizar una verdadera evaluación de impacto, mediante el uso de una metodología participativa que supere el alto grado de subjetividad envuelto en las evaluaciones convencionales.

## 2. Aspectos específicos

El DRI, tiene especial interés en adoptar e implantar un verdadero sistema de evaluación de tipo analítico, sistemático y continuo, además de las evaluaciones "ex-antes", de tipo financiero y económico que esporádicamente son inclusive realizadas por los organismos financiadores de los proyectos y por el DNP, para aquellos proyectos con financiamiento externo. Ya existe un avance significativo en el sentido de implantar metodologías no convencionales y es el fruto de la colaboración obtenidas de las cinco universidades del país con las cuales se tiene convenios. Pero si bien los resultados obtenidos hasta ahora representan aportes valiosos aún falta mucho para llegar a contar con metodologías y mecanismos eficaces para hacer evaluaciones de impacto y con acción participativa de todos los estamentos que tienen algún papel a desempeñar en los proyectos que promueve y coordina el DRI.

Cuando se habla de los criterios de evaluación utilizados en los proyectos del DRI, dentro de las metodologías convencionales, estos criterios generalmente son de dos clases: a) financieros, y b) económicos. Pero cuando se trata de metodologías no convencionales, además de las normas técnicas, métodos y procedimientos utilizados, los criterios seleccionados tienen un ámbito mayor y por consiguiente mayores son sus complejidades, pues además de los criterios económicos y financieros, de tipo macro es menester el análisis de estos criterios a nivel micro, envolviendo, inclusive aspectos sociales, tecnológicos, políticos, de mercado, organizacional, etc.

En la Entidad se utilizan dos tipos de evaluación: a) "ex-ante", con un enfoque económico-financiero, y b) en marcha o "ex-post". Este



último, como se dejó dicho anteriormente está en un proceso de estudio y experimentación y por tanto aún no se tiene una metodología definida.

Los indicadores de evaluación realizados son los siguientes: a) Para la evaluación económica y financiera: TIR, B/C y VAN; b) para la evaluación no convencional: nivel de adopción de nuevas tecnologías, impacto de las nuevas tecnologías, productividad, ingreso real del producto, redistribución de ingreso, grado de participación de la comunidad, etc. Se están estudiando técnicas específicas para medición de estos últimos indicadores con el fin de llegar a resultados con cierto grado de confiabilidad.

La responsabilidad de la evaluación de los proyectos está distribuida en varios estamentos: Oficina de Planeación, las Subgerencias, los organismos financiadores, universidades, los beneficiarios y entidades ejecutoras. En cuanto a la descripción del proceso de evaluación utilizado de acuerdo a las instancias que participan no fue posible conseguir la información apropiada.

Como factores limitantes para la evaluación convencional figuran: a) la falta de continuidad como proceso, y b) limitaciones de información tanto de datos específicos del monitoreamiento de cada proyecto como del sector agropecuario y específicamente en las áreas de influencia de los proyectos. Además de estas limitaciones anotadas para la evaluación no convencional existen otros factores limitantes: a) la falta de concientización sobre este tipo de evaluación, b) deficiencias metodológicas, y c) escasez de personal calificado. Como factores facilitadores: a) interés y gran motivación de la Entidad por implantar un eficiente sistema de evaluación, b) cooperación real de las entidades ejecutoras y de las universidades que tienen convenio con el DRI, y c) las oportunidades que brindan todos los proyectos para realizar estas actividades de evaluación.



B. HIMAT- Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y  
Adecuación de Tierras

1. Aspectos generales

Al ser interrogado el Director General sobre los problemas específicos en cuanto a la evaluación de los proyectos de la Entidad, su respuesta es que no existen problemas, en este sentido; pues como fue manifestado en el capítulo sobre formulación de los proyectos, la Institución contrata los estudios de factibilidad y la elaboración de los Proyectos Ejecutivos, con firmas consultoras, quienes también realizan la evaluación "ex-ante", tanto financiera como económica, mediante la utilización de precios de mercado y precios "sombras" respectivamente para cada tipo de evaluación. Además de esto los organismos financiadores también hacen estas evaluaciones y tanto el HIMAT como el DNP, por lo menos analizan las metodologías utilizadas por las firmas consultoras así como los resultados obtenidos en cada uno de los indicadores de evaluación utilizados.

A pesar de que se habla de la no existencia de problemas, por las consideraciones expuestas, vale la pena analizar los pro y contras del mecanismo que utiliza la Institución que prácticamente entrega esta responsabilidad a las firmas consultoras y a los organismos financiadores, lo que quiere decir que esta actividad es de tipo puntual, y por lo tanto refleja la utilidad parcial y relativa que tiene la evaluación para la Entidad.

A nivel gerencial existe la convicción que la Entidad no requiere de cooperación técnica institucional para la evaluación de sus proyectos, sin embargo a nivel operacional, es decir en las secciones donde trabajan con análisis de proyectos, la opinión es diferente pues se considera que la cooperación técnica es de utilidad en este campo de la evaluación de proyectos y puede ser muy beneficiosa porque por lo



menos se abren más horizontes y puede inclusive haber mayor objetividad en los análisis

Con respecto a la coordinación con OPSA y DNP, algunos factores favorables han contribuido para que ello sea funcional; entre ellos figuran los siguientes: a) El hecho de ser el HIMAT un organismo eminentemente técnico y especializado, le permite ejercer liderazgo en su campo de actividad; b) Generalmente los proyectos que presenta la Entidad además de bien elaborados técnicamente, van acompañado de una buena presentación y sustentación; c) Durante el proceso de identificación y formulación de los proyectos la Entidad acostumbra mantener contactos con OPSA y DNP, manteniéndoles informado sobre el avance de los proyectos; d) Son tenidos en cuenta los criterios e indicadores de evaluación que los organismos de financiamiento requieren, con los cuales OPSA y DNP generalmente concuerdan, y e) Los proyectos del HIMAT se encuadran dentro de las líneas de prioridades.

## 2. Aspectos específicos

Los criterios de evaluación utilizados son los siguientes:

- a) Los beneficios incrementales a partir de los conceptos de con y sin Proyecto.
- b) Precios de mercado para la evaluación financiera y precios sombras para la evaluación económica. El precio sombra de la mano de obra no calificada es determinado con base en una investigación socioeconómica, y para los otros factores se usa el precio de paridad según el Banco Mundial.
- c) Aunque no se tiene metodología para evaluación social, el criterio de generación de empleo es también utilizado.



Los tipos de evaluación utilizados son tres:

- Tecnológico
- Económico
- Financiero.

Los indicadores frecuentemente utilizados en las evaluaciones de los proyectos son los siguientes:

- a) Número de empleos generados y costo por empleo creado.
- b) TIR, económica y financiera
- c) Relación Beneficio/costo, tasa de actualización del 12%
- d) Valor actual Neto y tasa de actualización 12%
- e) Costo por hectárea.

Los responsables por la evaluación de los proyectos: El Economista de la firma consultora que elabora el proyecto y por el HIMAT, el Interventor con los asesores de las Secciones de Identificación y de la Factibilidad, DNP y organismos financiadores.

Desde el punto de vista de las instancias que participan en el proceso de evaluación, existen dos procedimientos:

- a) Cuando el proyecto es elaborado en una de las secciones especializadas de la Entidad, sencillamente, el proyecto pasa de la respectiva Sección que lo formula directamente a la Subdirección, que al aprobarlo entrega al Director General para ser encaminado a la Junta Directiva, que al ser aprobado sigue el proceso de negociación del financiamiento.



- b) Cuando la formulación del proyecto es contratada, sigue el proceso siguiente: El Interventor da un concepto, luego cada Sección y sus especialistas analizan los diferentes aspectos de la estructura del proyecto y en caso que sea necesario solicitan ajustes, correcciones o mejoramiento; es devuelto a la firma consultora a través del Interventor, y caso que no requiera correcciones o mejoramientos, el Interventor prepara una Acta de Liquidación, la cual es revisada por el Jefe de Sección y por el Jefe de División, quien la encamina al Subdirector respectivo y la somete a consideración y aprobación definitiva del Director General.

Los factores limitantes en la evaluación de los proyectos son los siguientes:

- a) Disponibilidad de tiempo de computador muy limitado.
- b) Presentación inadecuada de los datos requeridos para la evaluación.

Para superar esta limitación el HIMAT viene trabajando en elaboración de metodologías que incluye tipos de datos, cuadros y formas de presentación.

Como factores facilitadores fueron destacados los siguientes:

- a) La disponibilidad de un programa de computador que facilita esta labor (EPA), sin embargo, tiene ciertas limitaciones.
- b) La Entidad tiene experiencia significativa en éste tipo de actividad.



A pesar de que la Entidad cuenta con personal especializado y con experiencia en evaluación de proyectos, es necesario capacitación en este campo con el fin de ampliar y profundizar sus conocimientos y por consiguiente la capacidad analítica.

### C. ICA-Instituto Colombiano Agropecuario

#### 1. Aspectos generales

Como problemas fundamentales para la eficiente evaluación de los proyectos destacan los siguientes: a) fallas institucionales, al no poseer la Entidad una Unidad especializada con personal capacitado para tal finalidad; b) deficiencias técnicas altamente significativas en los diagnósticos previos que no permiten identificar, con algún grado de confiabilidad, lo que realmente acontece con proyecto Vs. sin proyecto; e) la Oficina de Planeación nunca tuvo participación en el Monitoreamiento de los proyectos, y d) no se dispone de información confiable para evaluar objetivamente los proyectos. La Entidad tiene especial interés en solucionar estos problemas y es así como surgirán mejoramientos significativos en la Oficina de Planeación y de otra parte está implantando un sistema de proyectos.

La coordinación vía OPSA y DNP en los aspectos relacionados con evaluación de proyectos es muy débil y sólo tiene alguna trascendencia cuando se trata de los proyectos de mayor envergadura que requieren de financiamiento externo.

En cuanto a necesidades de cooperación técnica internacional es evidente que la Entidad requiere y está gestionando a través del Convenio IICA/Banco Mundial-ICA, para conseguir consultores en el campo de evaluación **ex-ante** y de impacto.



## 2. Aspectos específicos

Los criterios de evaluación utilizados por la Entidad, son:

- Técnicos
- Financieros
- Viabilidad institucional
- Socioeconómicos

Los tipos de evaluación son:

- Ex-ante
- Ex-post.

En cuanto a los indicadores más frecuentemente usados, la Entidad no tiene una identificación precisa, dependiendo de cada proyecto específico a ser evaluado, esto deja traslucir que no fue bien interpretado la conceptualización de proyecto utilizada para los fines de este Estudio.

Los responsables por las evaluaciones de los proyectos son Grupos **Ad-hoc** integrados por profesionales de diferentes disciplinas y procedentes de varios sectores de la estructura organizacional de la Entidad. Esta modalidad de conformar Grupos **Ad-hoc**, tiene algunas ventajas, pero también tiene la gran desventaja que no es posible adoptar un sistema de evaluación concomitante, con metodologías bien definidas, con mejoramientos progresivos de acuerdo a las experiencias en sus aplicaciones sucesivas.



El proceso de evaluación utilizado se describe en forma esquematizada, así:

- a) Recolección de información y antecedentes
- b) Análisis del documento del proyecto
- c) Determinación de criterios y cálculo de indicadores
- d) Conclusiones
- e) Revisión y aprobación final.

Desde el punto de vista de las instancias de la Institución que participan en el proceso, acontece lo siguiente:

- a) La Oficina de Planeación, hace el análisis evaluativo, desde el punto de vista de viabilidad institucional (capacidad operativa) y viabilidad financiera, en cuanto a la posibilidad de conseguir realmente los recursos.
- b) La Oficina de Planeación, lo presenta al Comité de Gerencia.
- c) La Gerencia General lo somete a consideración de la Junta Directiva.
- d) Aprobado en Junta directiva, el Gerente General, lo presenta al Comité Ejecutivo.
- e) Entra en negociación con DNP, quien lo presenta al CONPES.

Con respecto a las limitaciones: muchos proyectos para poco personal calificado en esta área y como facilitadores: el hecho de contar con grupos multidisciplinarios para este fin.



Como sugerencias para superar los problemas, figuran las siguientes:

- a) Capacitación formal
- b) Seminarios-taller
- c) Consultorías y Asesorías
- d) Estímulo institucional a estas actividades de identificación, formulación y evaluación de proyectos.

**D. INCORA- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria**

**1. Aspectos generales**

Entre los problemas más sobresalientes en la evaluación de los proyectos están los siguientes:

- a) Falta de metodologías y mecanismos apropiados.
- b) Falta de personal
- c) Falta de capacitación
- d) Falta de coordinación institucional.

Concretamente el problema fundamental es de que la Entidad no ha podido adoptar un sistema eficiente de evaluación concomitante, las experiencias de evaluaciones de mayor trascendencia han sido realizadas por los organismos internacionales de financiamiento, en las cuales la participación efectiva, fundamentalmente se han limitado a facilitar la información solicitada por dichos organismos (BID y BIRF). También no existe un sistema adecuado de monitoreo capaz de generar la información suficiente y adecuada para alimentar un sistema de evaluación retrospectiva y de impacto.



Las relaciones de coordinación con OPSA y DNP, como fue expresado en el capítulo anterior son inoperantes; sin embargo, cuando se trata de los proyectos financiados o a ser financiados con recursos externos, esas relaciones mejoran un poco.

En cuanto la necesidad de asistencia técnica internacional es evidente, porque a través de ésta es posible tener acceso a metodologías y técnicas específicas de evaluación realmente novedosas y objetivas que eliminen el sesgo y la subjetividad de las metodologías y técnicas convencionales. De otra parte, también consideran de vital importancia concebir y diseñar metodologías apropiadas a las necesidades de la Institución, que le permita medir eficientemente la verdadera contribución de la Entidad al desarrollo rural, pues no es tarea fácil poder demostrar que el INCORA es un organismo de desarrollo rural.

## 2. Aspectos específicos

Los criterios de evaluación utilizados en la Entidad son los siguientes:

- a) Criterios económicos y financieros en la evaluación *ex-ante*, pero nunca son utilizados criterios sociales y y no hubo una explicación convincente de por qué no se utilizan.
- b) En la evaluación de proyectos en ejecución (Evaluación de desempeño) y en las evaluaciones terminales, el criterio utilizado es de comparación de resultados frente a la programación y a la situación inicial (Sin proyecto).

Los tipos de evaluación utilizados, son:



- a) Económico-financiera
- b) De seguimiento o monitoreo durante el desarrollo del proyecto.
- c) Evaluación terminal y retrospectiva ( o **ex-post**) que son realizadas generalmente por los organismos de financiamiento externo.

Los indicadores específicos de evaluación más usados, son:

- a) productividad de la tierra
- b) Productividad de la mano de obra
- c) Rentabilidad
- d) Generación de empleo.

La dependencia de la Entidad que tiene la responsabilidad directa de la evaluación de los proyectos es la Oficina de Planes y Programas de la Subgerencia de Planeación.

Clasificado por fase o etapas el proceso de evaluación que generalmente utiliza la Institución, se presente a continuación:

- Etap**a I. Determinación de la situación sin proyecto.
- Etap**a II. Seguimiento durante la ejecución del proyecto
- Etap**a III. Evaluación comparativa de los resultados finales frente a la situación inicial.
- Etap**a IV. Evaluación "**ex-post**" (que es realizada tres o cuatro años después de concluida la ejecución del proyecto).



Como puede apreciarse la temática precedente ocúpase de describir el proceso de evaluación, en forma global, con un enfoque de tipo metodológico, por tanto vale la pena también conocer dicho proceso desde el punto de vista institucional, es decir como mecanismo normativo que utiliza la Institución para analizar y juzgar sus proyectos en las diferentes instancias de decisiones. Este proceso se sintetiza, así:

- a) El Estudio de Prefactibilidad es sometido a consideración y aprobación del Comité de Coordinación (integrado por el Gerente General quien lo preside, el Secretario General y los Subgerentes).
- b) El Estudio de Factibilidad, es sometido a consideración y aprobación de la Junta Directiva.
- c) Aprobado por la Junta Directiva se somete a consideración de OPSA y DNP.
- d) El DNP, lo somete a consideración del CONPES.
- e) El DNP, gestiona su negociación ante los organismos de financiamiento.

El proceso enunciado no necesariamente es seguido rígidamente con todos los proyectos, varía sustancialmente de acuerdo a la importancia e interés que se tenga por el proyecto. Muchas veces el DNP y Banco Mundial o el BID, hacen ajustes y cambios profundos en los proyectos presentados por la Entidad, sin ser discutidos con ella; por lo menos esto acontece a nivel de los Grupos que elaboran dichos proyectos, pues transcurrido determinado tiempo es cuando vienen a tomar conocimiento de esas formulaciones.

Entre los factores limitantes más sobresalientes mencionáanse, los siguientes:



- a) Falta de un grupo interdisciplinario, capacitado para realizar eficientemente esta labor. .
- b) La no institucionalización de un sistema evaluativo que integre los distintos tipos de evaluación que necesita la Institución, con sus correspondientes metodologías y mecanismos para su operacionalización.
- c) Dificultades administrativas en el desplazamiento del personal técnico para reconocimiento y verificación de desempeño de los proyectos a nivel de campo.
- e) La dificultad para disponer de información adecuada y oportuna solicitada a nivel regional.

Como factores facilitadores figuran: a) el espíritu de colaboración de las regionales, y b) el entusiasmo y motivación del equipo central que colabora en estas actividades, se dice que colabora porque no es un trabajo concomitante, sino de tipo ocasional y coyuntural.

Como sugerencias de los técnicos de la Subgerencia de Planeación para mejorar y superar problemas y limitaciones, destacan, las siguientes:

- a) Creación de una verdadera unidad con suficiente autonomía y nivel dentro de la organización que se ocupe conscientemente de la evaluación de los proyectos.
- b) Iniciar un proceso de concientización, tanto a nivel directivo como de base sobre la importancia y el alcance de la evaluación de los proyectos de inversión.
- c) Pero antes que todo partir de un Plan de Reforma Agraria, que permita enmarcar todo el proceso de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos.



**E. INDERENA - Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente**

**1. Aspectos generales**

La Gerencia General, conceptúa que los problemas básicos para hacer evaluaciones serias y adecuadas para los proyectos de la Institución, se pueden integrar en tres aspectos, que son:

- a) la dificultad para diseñar metodologías apropiadas para el tipo de proyectos que promueve y ejecuta.
- b) La falta de personal calificado, y
- c) La falta de sensibilidad para el cabal entendimiento y comprensión de la naturaleza y alcance de sus proyectos, por parte de entidades evaluadoras del sector público, e inclusive por algunos organismos de financiamiento

Las relaciones de coordinación con OPSA y DNP, como fue comentado en los capítulos sobre identificación y formulación, son muy vulnerables, sin embargo, desde el punto de vista de la evaluación por ser más obligatorio, por lo menos los contactos, son más frecuentes y a veces hasta fructíferos, pues en algunos casos los proyectos de la Entidad son evaluados con cierto escepticismo, por decir lo mínimo, lo cual deja traslucir cierta prevención o falta de sensibilidad, posiblemente debido al poco conocimiento sobre la capacidad y dimensión del tipo de proyecto que ella ejecuta.

La Entidad confía y acredita en la cooperación técnica internacional porque ella tiene la oportunidad de aglutinar e integrar valiosas experiencias multinacionales, además de disponer de personal técnico altamente calificado y experimentado, y además considera que tiene evidente



necesidad de esa cooperación en el campo de evaluación de proyectos y para implantar un eficiente sistema de monitoreo. Desde ya la Entidad, se brinda para que sea seleccionado, por lo menos, uno de sus proyectos para ser evaluado de acuerdo a las propuestas metodológicas que presentará el IICA, incluyendo participación y capacitación de su personal, dentro de los términos y objetivos del Convenio IICA/Nación/Minagricultura-OPSA.

## 2. Aspectos específicos

De entrada la opinión generalizada dentro de la Institución es que en el campo de evaluación, desde el punto de vista analítico y sistemático, prácticamente no existe nada. Los criterios de evaluación se limitan al enfoque de la comprobación del alcance de las metas, con mucha subjetividad pues quien la realiza son las mismas subgerencias que ejecutan los proyectos. No existen criterios ni económicos ni sociales; estos solamente están presentes en las evaluaciones que realizan OPESA, DNP y organismos de financiamiento externo.

El único tipo de evaluación que realiza la Entidad es de Desempeño orientado al control de la ejecución del presupuesto, pero sin ningún enfoque analítico.

En rigor, puede decirse que no se cuenta con indicadores específicos de evaluación. En los proyectos de fomento se utilizan dos indicadores:

- a) Meta programada Vs. Meta ejecutada, y
- b) Recurso presupuestado Vs. Recurso asignado.

La responsabilidad de llevar a cabo la evaluación fue siempre de las respectivas gerencias que ejecutan los proyectos. Actualmente la Oficina de Planeación, con el apoyo de la Gerencia General,



se está preparando para poder intervenir efectivamente en el proceso de evaluación, para lo cual primero necesita conocer bien los proyectos, contar con metodologías y mecanismos operacionales, y sobre todo con personal calificado. Para viabilizar la participación efectiva de la Oficina de Planeación es de vital importancia contar con cooperación técnica, la cual se aspira conseguir a través del Convenio IICA/Minagricultura-OPSA.

El proceso de evaluación desde el punto de vista de las instancias, institucional e interinstitucional. (pues desde el punto de vista como proceso metodológico y mecanismos operacionales no existe); se subdivide en dos, claramente identificables, así:

- a) El Departamento Nacional de Planeación solicita un proyecto, entonces la Subgerencia respectiva lo formula y se lo presenta, el (DNP) lo evalúa, ajusta y corrige e inicia el proceso de negociación de los recursos.
- b) Un técnico concibe la idea y directamente la lleva a DNP o Colciencias, por ejemplo, al ser evaluado vuelve a la Subgerencia respectiva, quien formula el proyecto y de nuevo regresa a alguno de esos organismos para su evaluación y luego la negociación del financiamiento.

Como puede apreciarse no existe un proceso institucional de evaluación, el cual sólo será posible cuando se cuenta con una Oficina debidamente estructurada y fortalecida, técnica e institucionalmente. Nótese que según la descripción precedente, OPSA no es tomada en cuenta en dichos procedimientos, lo mismo que la Oficina de Planeación del INDERENA.



Las limitaciones son las siguientes:

- a) No existe ni ambiente, ni información adecuada para hacer evaluaciones.
- b) No se cuenta con personal calificado
- c) La mayoría de los proyectos arrojan resultados intangibles.

Como factores facilitadores, existen los siguientes:

- a) Comienza a crearse un ambiente favorable, tanto en la Oficina de Planeación, como en las subgerencias para viabilizar la adopción de un verdadero sistema de evaluación.
- b) La Gerencia General tiene especial interés en fortalecer la Oficina de Planeación y apoyar la adopción e implementación de un sistema de evaluación adecuado a las necesidades de la Entidad.

Como sugerencias encaminadas a superar los problemas y limitaciones de la evaluación, figuran:

- a) Crear un Comité, Unidad o División especializada, que cuente con técnicos interdisciplinarios, que asuma integralmente el proceso no solamente de evaluación sino también de identificación y formulación de los proyectos.



- b) Capacitación, inclusive dentro y fuera del país, en aspectos relacionados con análisis y evaluación de proyectos.
  
- c) Apoyo logístico necesario, especialmente instalación de micro-computadores.



#### **IV. COMO ANALIZA OPSA Y DNP EL PROCESO DE IDENTIFICACION, FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS UTILIZADO POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO**

Para tomar conocimiento de cómo ven OPSA y DNP las metodologías y mecanismos utilizados por las entidades del Sector Agropecuario, para la identificación, formulación y evaluación de proyectos fue necesario adelantar varias entrevistas en dichos organismos cuya interpretación y análisis permiten hacer las consideraciones, que se presentan a continuación:

##### **A. OPSA - Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario**

En este organismos fueron realizadas seis entrevistas a nivel de directivos y técnicos, y lógicamente surgieron puntos de vista encontrados, sin embargo, merece destacar el hecho de que la mayoría de los funcionarios entrevistados coinciden en los dos aspectos siguientes: a) desconocimiento sobre las existencia de metodologías y mecanismos que tienen las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, para identificación, formulación y evaluación de sus proyectos, y b) la impotencia de OPSA para poder liderar las actividades relacionadas con los proyectos de inversión de dichas entidades.

Asimismo, OPSA reconoce que las entidades tienen mucha dificultad para implantar un sistema de planificación, debido a que el DNP y OPSA no han podido dar hasta ahora esas orientaciones y de allí la imposibilidad de viabilizar la coordinación efectiva, que frecuentemente reclaman dichas entidades. Sin embargo en la elaboración del actual Plan



General de Desarrollo, a pesar de la superficialidad, hubo un avance muy significativo con respecto a los planes anteriores. Si bien las entidades no tienen normas y planes formales, hay que tener en cuenta que el procedimiento utilizado les permitió participar realmente, aunque la mayoría de ellas lo que hizo fue extrapolar las necesidades de recursos para el período del Plan de acuerdo al análisis histórico de los presupuestos, así que no presentaron nuevos proyectos sino que solicitaron recursos para los proyectos recurrentes. Pero esto es explicable, ellas no estaban acostumbradas ni preparadas para participar en la elaboración del Plan General de Desarrollo y de otra parte al no contar con un sistema eficiente de identificación de proyectos, lógicamente no podían disponer de un Banco de Proyectos; sin embargo, la experiencia dejó aportes positivos que serán de gran utilidad en la elaboración de los próximos planes, así como la concientización sobre la necesidad y conveniencia de contar con un buen sistema de identificación, formulación y evaluación de proyectos, y de planificación.

De otra parte existe dentro de OPSA la convicción que las entidades cuentan con una Oficina de Planeación que orienta las actividades de identificación de proyectos y por tanto pueden colaborar en la compatibilización de las políticas de la Entidad con las del Sector; además de que disponen de técnicos especializados y con experiencia que conocen ampliamente su campo. Sin embargo observan que la mayoría de sus proyectos son conyunturales y pocos son los que responden a un proceso sistemático. Igualmente es notorio que algunas de las entidades trabajan con una visión bastante estrecha, a veces se pierden en sus propios proyectos y llega hasta acontecer que no saben del por qué de su existencia y dejan inclusive de aprovechar el apoyo de otras entidades. Se afirma que OPSA debe ayudarlas a identificar y evaluar sus proyectos por lo que ellas tienen serias limitaciones para concebir proyectos de impacto, pero de otra parte OPSA no tiene condiciones para hacerlo.



En cuanto a la eficiencia de los mecanismos operacionales para la identificación de los proyectos se afirma que el mecanismo formal es adecuado, pues la concepción e implementación de los proyectos se encuadran en las directrices de política, lo cual orienta y viabiliza el proceso; pero de otra parte el mecanismo informal en el cual el padrinazgo protege el proyecto, su ejecución se concreta sin ningún problema. Esto no quiere decir que esto sea malo, pues todo proceso de planificación precisa del apoyo político para su viabilización, pero lo malo comienza a partir del momento en que las presiones políticas son tan grandes que llegan a disfigurar e inviabilizar el proceso normativo de identificación y selección de los proyectos, pues no queda tiempo ni espacio para estudiar alternativas; en estas condiciones los buenos proyectos pueden ser desplazados por los malos.

Se afirma que posiblemente HIMAT sea la única Entidad que tiene realmente claridad sobre un procedimiento normativo para identificar y formular proyectos, si embargo, ella misma reconoce que falla desde el punto de vista de las directrices de políticas que le orienten el proceso.

En cuanto a bondades y fallas que pueda tener el sistema de identificación de proyectos de las entidades la opinión de OPSA es la siguiente:

a Bondades

- Coherencia desde el punto de vista técnica
- Es posible promover determinados proyectos que en otras condiciones no sería posible.
- Obligar a las instituciones a crear y desarrollar sus propios mecanismos que se adecúen a sus necesidades y sean compatibles con las del Sector.



- Permite que el poder político se haga sentir.
- Permite alguna participación de la comunidad.

**b. Fallas**

- Se corre el riesgo que los proyectos identificados y seleccionados no respondan a las directrices de políticas generales y sectoriales.
- Dificulta o inviabiliza la acción coordinada por parte de OPSA y DNP.
- Desorganiza el sistema de control y acompañamiento de los proyectos, lo cual no permite establecer prioridades.
- Corre mucho riesgo la concreción del funcionamiento para asegurar la ejecución de los proyectos.

Como recomendaciones para corregir las fallas fueron presentadas las siguientes: ✓

- a) Mayor fortalecimiento del sistema de planificación, en tal sentido que éste sea más ideológico que de presión gremial.
- b) Disponer de información real y adecuada que se necesita para planear con cierto grado de confiabilidad.
- c) Evitar la vulnerabilidad del sistema de planificación, mediante su democratización haciéndolo más transparente, más ideológico y participativo.
- d) Darle mayor apoyo efectivo a la planificación regional a través de la URPAS, donde se encuentra la mejor fuente de inspiración para identificar buenos proyectos. ✓



- e) Establecer coordinación muy estrecha entre OPSA, DNP y las entidades que presentan los proyectos, de tal manera de poder mejorar su concepción y estructuración dentro de una visión macroeconómica.
- f) OPSA y DNP, pueden intervenir con más eficiencia en el proceso, para así poder conocer y entender realmente las implicaciones de los proyectos que presentan las instituciones.
- g) Fortalecer el Comité de Planeación.
- h) Desarrollar la capacidad de OPSA para liderar y por lo tanto la coordinación no sea únicamente de acompañar el presupuesto.
- i) La Unidad de Coordinación Institucional y Financiera, deberá ser fortalecida, inclusive apoyarse en las otras unidades para aprovechar sus especialistas para poder tener capacidad para analizar los proyectos que presenten las entidades.
- j) Estudiar mecanismos e instrumentos eficaces para disciplinar los procesos de identificación, formulación y evaluación de proyectos.
- k) Fortalecer a OPSA, vinculando personal altamente calificado y con experiencia.
- l) Apoyar efectivamente las URPAS capacitándolas para que identifique buenos proyectos.
- m) Asegurar la real participación de las Oficinas de Planeación en el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de las entidades.



- n) Darle la debida importancia y prioridad a la capacitación del personal tanto de OPSA como de las oficinas de Planeación de las entidades.

Al indagar sobre la participación formal y efectiva de OPSA en el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión del Sector Agropecuario, hubo algunas respuestas que indican que esa participación no existe; sin embargo, la mayoría afirma que sí existe, pero que es más informal que formal y una que otra vez se dió el caso que fue solicitada la cooperación a través de carta dirigida al Ministro de Agricultura. Otra opinión es de que esa participación se da de tres maneras:

- a) Informalmente por contacto ocasional de técnicos de OPSA con los de las entidades.
- b) Actividad específica de orientación sobre los criterios de políticas que pueden contribuir a viabilizar sus proyectos, y
- c) En evaluación y seguimiento de los proyectos, especialmente los de cooperación técnica internacional y crédito externo, que se inició con un levantamiento de esos proyectos para tener un adecuado conocimiento de ellos, ya que es obligación para OPSA hacerle acompañamiento y evaluación de impacto a este tipo de proyecto.

Por otra parte, OPSA colaboró directamente con el HIMAT en la elaboración del Plan de Irrigación, que es fundamental para encuadrar los proyectos específicos de la Entidad, dentro de una directriz nacional, evitando que sea el organismo de financiamiento externo que dé las pautas. La idea es instrumentar e institucionalizar este procedimiento colaborando así efectivamente con todas las instituciones del



Sector. OPSA está mejorando su capacidad para diseñar políticas y para tal finalidad contará con una Unidad de Políticas, a medidas que esto se concrete podrá participar más eficazmente con las instituciones y por tanto se facilitará cada vez más la interpretación de las acciones de los proyectos dentro de la concepción de política macroeconómica que maneja DNP.

Al analizar el tema tan controvertido de la eficiencia de los mecanismos de coordinación OPSA y organismos del Sector Agropecuario, la opinión es de que los mecanismos existentes son adecuados, lo que se hace necesario es fortalecer el Comité de Planeación, conseguir mayor apoyo a las Oficinas de Planeación de las entidades y lógicamente desarrollar la capacidad de OPSA para liderar para que la coordinación no sea únicamente la de hacerle el seguimiento al Presupuesto. En términos generales existe casi consenso que esos mecanismos son adecuados, y que los pilares de esa coordinación son el Comité de Coordinación Ejecutivo y el Comité de Planeación.

En el campo de cooperación técnica específica que requieren las entidades del Sector para ser más eficientes en la selección, formulación y evaluación de proyectos, en OPSA se piensa, así:

- a) Capacitación específica en lo relacionado con el análisis macroeconómico, sectorial y sus interrelaciones. Todos los cursos deberían incluir temas de Economía Agrícola, Análisis de Proyecto, Política Económica, Análisis Macroeconómico, etc.
- b) Para el fortalecimiento de la capacidad de las Oficinas de Planeación, en el campo de la planeación sectorial y en proyectos específicos, para un mejor entendimiento de los procesos y el verdadero papel de los proyectos de inversión para el desarrollo.



- c) El PNCA, debería estudiar estas necesidades reales de las instituciones, incluyendo el Ministerio de Agricultura, y conocer las metodologías, normas, sistemas y procedimientos que se están utilizando.
- d) Capacitación específicamente en el campo de evaluación con el fin de adoptar criterios, técnicas y métodos novedosos y más objetivos.
- e) Asesoría en el diseño y adopción de metodologías adecuadas a las necesidades del Sector, en lo relacionado con seguimiento y evaluación de los proyectos.
- f) Para estudiar e implantar mecanismos específicos de coordinación e integración interinstitucional, que viabilice la operacionalización de un Sistema de Proyecto para el Sector.

Sobre los mecanismos e instrumentos que utilizan las entidades del Sector para compatibilizar: a) sus políticas específicas con la del Sector; b) las políticas del Sector y las específicas con los proyectos de inversión, y c) los proyectos de inversión con la política de inversión del gasto público. Esta es una problemática bastante difícil de manejar, sin embargo existe mucha claridad sobre la necesidad y conveniencia de buscar siempre esta compatibilidad, pues las entidades están conscientes que las incompatibilidades en los tres aspectos mencionados pueden conducir a la inviabilización de los proyectos. Existen mecanismos e instrumentos específicos que contribuyen a viabilizar esta compatibilidad, son estos:

- a) La presencia del Ministro en la Junta Directiva de cada Entidad.
- b) Claridad y prioridad bien definidas en el Plan Nacional de Rehabilitación con respecto a la inversión del gasto público, y



- c) El Presupuesto Nacional que es un instrumento de control razonablemente efectivo.

Con todo esto la compatibilidad entre esos factores no es tan transparente y se da el caso que algunas entidades concientes o inconcientemente hacen caso omiso de su necesidad y conveniencia.

B. DNP (UEA)- Departamento Nacional de Planeación -(Unidad de Estudios Agrarios)

La opinión de la Unidad de Estudios Agrarios es de que las entidades del Sector Agropecuario no disponen de un adecuado sistema de identificación de proyectos y peor aún, no tienen claridad sobre el verdadero concepto de Proyecto. Lo lógico sería de que las entidades, con sus proyectos compitieran por los recursos escasos de que dispone el Sector.

Al manejar la asignación de los recursos deberían conocer los proyectos en los cuales se van a gastar, pero la estructura de presupuesto en la mayoría de las entidades no permite apreciar el proyecto específico, así las iniciativas "nuevas" no son susceptibles de análisis y luego se convierten en proyectos recurrentes. Cuando se van a negociar los recursos se ve clara la propuesta pero cuando se trata de identificar su línea de acción y ejecución se dificulta mucho. Por la naturaleza misma de cada Entidad y lógicamente de sus proyectos es bien difícil poder contar con un sistema de proyectos.

Quien debe, directamente, orientar a las entidades es OPSA y no la Unidad de Estudios Agrarios. Precisamente OPSA viene preparándose para hacerlo de allí la razón de ser de este Estudio que está realizando a través del IICA y el Banco de Proyectos que está montando.

Las instancias de identificación de los proyectos deben darse a través de las entidades y de los sistemas regionales del Ministerio de



Agricultura (Las URPAS). Hasta ahora no fue posible conseguir que operen esos mecanismos como sistema que discipline el proceso de identificación de los proyectos del Sector.

Como no existe un seguimiento a los proyectos que se le asignaron los recursos, nunca se cuenta con suficientes elementos como para precisar el monto de recursos que realmente se le debe asignar a cada Entidad por objeto del gasto, de acuerdo a su capacidad técnica y operativa para ejecutar los proyectos.

Al definir realmente el proyecto, las entidades deberían entrar a presentar los criterios y metodologías de identificación, formulación y evaluación de los mismos. Naturalmente que DNP debería ayudarles, pero realmente esto no acontece, sin embargo cada gobierno al fijar sus prioridades exige que DNP convide a las entidades y a OPSA para indicarles las prioridades y al mismo tiempo son dadas las orientaciones necesarias para que ellas definan sus prioridades de acuerdo al marco de prioridades del gobierno. Asimismo, Planeación comunica a las entidades cuando surgen nuevos recursos.

Los procedimientos y mecanismos de identificación de los proyectos, tienen bondades y fallas. Como bondades fueron señaladas:

- a) Que algunos proyectos pueden ser identificados a nivel regional.
- b) Las oficinas de Planeación de las entidades generalmente consultan a nivel regional, lo cual es muy bueno, pero parece que esto se está perdiendo.

Como fallas figuran:

- a) OPSA ni DNP, tienen participación en la selección entre las distintas alternativas, porque las entidades filtran y sólo presentan los seleccionados a nivel central.



- b) Generalmente las instituciones seleccionan los proyectos propuestos a nivel regional, desconociendo las directrices de políticas.

Como solución para superar estas fallas valdría la pena implantar el sistema que las entidades presenten a OPSA todos los proyectos donde, después de sistematizarlos, serían seleccionados los mejores con participación de las entidades y también DNP, los cuales volverían a las entidades para su formulación, estructuración y presentación a OPSA quien luego encaminaría al DNP debidamente jerarquizados y con sus conceptos, lo cual facilitaría su tramitación y negociación.

Generalmente, las entidades del Sector se quejan que existe mayor flexibilidad y mayor interés para la asignación de recursos para otros sectores, sin embargo, en el ejercicio participativo para la elaboración del Plan General de Desarrollo, por el PNR por ejemplo cuando las entidades presentaron propuestas por iniciativas de OPSA, los requerimientos de las entidades resultaron insuficientes.

Si OPSA ejerciera la función que le corresponde debería exigir a las entidades que con la propuesta de presupuesto acompañen los proyectos competitivos. Planeación (DNP) no tiene ninguna herramienta para exigir a las entidades, para disciplinarlas y obligarlas a presentar proyectos competitivos. Las propuestas de presupuestos llegan a OPSA y luego encaminadas al DNP, sin ningún aporte, sin ningún análisis.

Participación formal en la identificación de proyectos específicos no existe, sin embargo, DNP selecciona áreas o identifica áreas pero no los proyectos. En ciertos proyectos multisectoriales participa en la evaluación y en todos los de financiamiento externo y de cooperación técnica internacional es obligación hacerla, se trata de la evaluación "ex-ante" la cual se hace con cierto rigor de acuerdo al tipo de proyecto.



Los mecanismos de coordinación con las entidades del Sector no puede afirmarse que sean apropiados, pero vale la pena resaltar que la Unidad de Estudios Agrarios tiene un técnico para acompañar a las entidades para conocerlas de cerca, analizar sus proyectos; naturalmente que no con la debida profundidad que es deseable y necesario, pero la idea es mejorar para fortalecer esa coordinación.

Lógicamente que para fortalecer esa coordinación es de vital importancia primero tener claramente definidas metodologías, mecanismos e instrumentos específicos. Una vez que se disponga de un proceso debidamente sistematizado para identificar, formular y evaluar proyectos, integrado al sistema de planificación sectorial y global, la cooperación y acción de coordinación DNP-OPSA-Entidades sería realmente positiva y eficiente.

La compatibilización de las políticas específicas con las del Sector, las políticas del sector y específicas con los proyectos de inversión y los proyectos de inversión con la política de inversión del gasto público, es aspecto de mucha preocupación e interés de parte de DNP y en ese sentido se han alcanzado avances significativos. Como mecanismos para conseguirlo existen el Comité de Coordinación Ejecutivo, el Comité de Planeación y el Presupuesto que viene a ser un instrumento concreto de programación y control; sin embargo esto no es suficiente, es necesario la motivación, la convicción y sobre todo la participación real de todos los estamentos comprometidos. Se tiene la experiencia positiva cuando las entidades se han involucrado en la formulación de las políticas del Sector, directamente, a través del Comité de Coordinación Ejecutiva esa compatibilización no solamente es posible sino que resulta fácil conseguirlo. Otra experiencia es cuando OPSA se integra con DNP y colabora con la elaboración de las políticas y luego informa y orienta a las instituciones hay también resultados positivos, pero más efectivo aún es cuando OPSA convoca a las instituciones y les pide que hagan sus propuestas y las presenten al DNP, se logra mucha coherencia



y compatibilidad. Cuando las entidades están por fuera del proceso de diseño de políticas no hay manera de compatibilizar sus intereses con las políticas sectoriales y globales. Finalmente, los foros para discutir las políticas ayuda mucho a viabilizar esta compatibilización, pues al tiempo que los gerentes de las entidades informan sobre sus políticas y prioridades, ellos reciben la información de las propuestas preliminares de políticas, que inclusive pueden ser reajustadas con sus aportes. También merece destacar que el DNP con su participación en las Juntas Directivas de algunas de las entidades (ICA y DRI), en el Comité de Coordinación Ejecutiva y en el Consejo Asesor de Políticas Económica y Social está siempre contribuyendo a la viabilización de esa compatibilización.



## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estilo utilizado en la presentación de los resultados de este trabajo, permite detectar en cada uno de sus partes, las conclusiones básicas e inclusive algunas recomendaciones como fruto del diálogo, abierto y franco, con las diferentes personas entrevistadas; por lo tanto en este capítulo lo fundamental es enfatizar sobre aquellas conclusiones de mayor relevancia que le den sustentación y coherencia a las recomendaciones.

Siguiendo el esquema de presentación, las conclusiones se presentan individualmente para cada componente del proceso, es decir a nivel de Identificación, Formulación y Evaluación, sin embargo, por razones obvias las recomendaciones se presentan en forma integrada a partir del proceso de planificación que le da directrices y apoyo al sistema de proyectos en cada institución.

### A. Conclusiones

#### 1. Identificación de los proyectos

- Al analizar este aspecto dentro del ámbito del Marco conceptual esbozado en este Estudio, es decir, desde el punto de vista teórico, metodológico, institucional, ideológico y técnico-instrumental, la identificación de proyecto en las instituciones del Sector, como un proceso normativo e institucionalizado no existe. Sin embargo, vale la pena hacer la aclaración que se dan grandes diferencias y niveles de



desarrollo de dicho proceso, de una Entidad para otra, así por ejemplo al comparar los procedimientos del HIMAT con los del INDERENA se llegó a evidenciar fácilmente esa disparidad; por lo tanto es necesario tener en cuenta estas consideraciones al formular propuestas metodológicas generalizadas, pues a partir de ellas será necesario y conveniente pensar en el diseño de metodologías específicas que respondan a las necesidades reales de cada institución.

- Además, de no existir un proceso normativo e institucionalizado, ninguna de las entidades (a excepción del HIMAT) tiene una Unidad especializada dentro de su estructura organizacional que se ocupe de llevar a cabo en forma sistemática esta actividad, que les permita contar con una lista de proyectos claramente identificados para seleccionar los mejores para su formulación y ejecución, brindando alternativas para competir por los recursos escasos.

- La mayoría de las instituciones no tiene claridad sobre lo que es la concepción de un proyecto de inversión para el desarrollo, dentro del marco de las políticas generales, sectoriales y específicas de la Institución, y esto se debe a las deficiencias de sus sistemas de planificación.

## 2. Formulación de proyectos

- Al no haber suficiente claridad en la etapa de identificación, la de formulación se ve afectada significativamente, pues la metodología de análisis de proyectos constituye un proceso integrado donde la etapa de identificación juega un papel de vital importancia, hasta el punto que se afirma que una buena identificación significa entre el 20 y 25% de la viabilidad del Proyecto.

- Al igual que para la fase de identificación ninguna de las entidades (a excepción de HIMAT) cuenta con una Unidad en su estructura



organizacional que se dedique en forma sistemática y recurrente a esta importante labor, por eso la imposibilidad de las instituciones para disponer de un Banco de Proyectos que le facilite la captación oportuna de nuevos recursos financieros para viabilizar el cumplimiento de sus objetivos, dentro de los marcos de las políticas globales y sectoriales del Plan General de Desarrollo.

- Obsérvase, en la mayoría de los casos, que los proyectos no tienen una clara sustentación desde el punto de vista macroeconómico, social y político, generalmente ellos son "vendibles" desde el punto de vista técnico.

- En cuanto a su estructura y presentación de los proyectos es muy común la falta de solidez, consistencia, y de méritos, debido a que su estructuración no es la resultante de una verdadera integración de sus diversos componentes, sino más bien una yuxtaposición de algunos de sus elementos básicos.

- Definitivamente las entidades no disponen de un proceso metodológico definido para el tipo de proyectos que formulan, generalmente lo que disponen es de derroteros o esquemas de contenido casi siempre suministrados por los organismos de financiamiento, y llégase muchas veces a confundir este instrumento con la metodología para formular proyectos.

- Además de que no disponen de una Unidad especializada, no cuentan con grupos de técnicos interdisciplinarios, que en forma analítica, sistemática y concomitante trabajen en la formulación de proyectos; por eso se dice que las entidades no disponen oportunamente de los proyectos adecuados para captar los recursos de que dispone el Sector.



### 3. Evaluación de proyectos

- Siendo la evaluación un elemento fundamental de control y de toma de decisiones, se observa que la mayoría de las instituciones no le dan la debida importancia que ella merece y por tanto no han tomado el menor interés de adoptar un proceso analítico, sistemático y continuo para evaluar sus proyectos.

- Generalmente el tipo de evaluación más utilizado en las instituciones es la evaluación "ex-ante" la cual es resultante de las exigencias de los organismos de financiamiento externo, y en rigor son estas o el DNP quienes las realizan. En la mayoría de las veces las instituciones se limitan a suministrar la información básica solicitada.

- La mayoría de las instituciones no tiene definido criterios, técnicas, métodos, ni indicadores de evaluación y el análisis evaluativo, cuando lo hacen generalmente se limita a la comparación de las metas alcanzadas con las metas programadas, o simplemente recursos programados Vs. recursos asignados; es decir ni siquiera puede en esos casos hablarse de evaluación operacional o de desempeño, pues ésta por lo menos analíticamente intenta encontrar las causas del desfase entre resultados o realizaciones y lo programado.

- Finalmente, las instituciones, del Sector Agropecuario no solamente, no disponen de metodologías de evaluación, ni de una Unidad especializada para trabajar en forma concomitante en esta actividad, sino que también carecen del personal suficiente que pueda realizar eficientemente esta actividad. Lo peor de todo es de que generalmente las instituciones disponen de personal calificado, sin embargo, a este personal le es asignado responsabilidades diferentes a la de su capacitación y aptitudes.



#### **4. Aspectos relacionados con la capacitación del personal y coordinación interinstitucional**

- Como se ha mencionado, las entidades disponen de personal calificado, sin embargo la carencia de personal en el área de planificación y proyectos es evidente y la mayoría de las entidades no han tomado las providencias debidas para integrar este personal que se encuentra disperso en las diferentes dependencias de la estructura organizacional realizando actividades marginales. También es muy común que los técnicos son enviados a adelantar cursos o programas de capacitación y cuando se integran al trabajo son ubicados en actividades que no tienen nada que ver con los estudios realizados.

- Es evidente que para mejorar los procesos de identificación, formulación y evaluación de proyectos es de vital importancia la capacitación del personal y que las entidades den el apoyo necesario a las oficinas de planeación para que hagan una labor significativa en este tipo de actividad.

- Existe consenso que el sistema de coordinación DNP-OPSA-Entidades es inoperante, sin embargo al mismo tiempo se reconoce que los mecanismos existentes son adecuados: Comité de Coordinación Ejecutivo, Comité de Planeación y el Presupuesto Nacional; por lo tanto lo que hace falta es impregnarle dinamismo y eficacia a estos mecanismos.

#### **B. Recomendaciones**

A pesar de que las conclusiones fueron presentadas en forma individual para cada una de las fases que integran el proceso de análisis de proyectos, las recomendaciones se presentan para el proceso como un todo con el objetivo de promover la integración entre las diferentes etapas y facilitar la labor de coordinación DNP-OPSA-Entidades.



A continuación se presentan las principales recomendaciones conducentes a promover el mejoramiento de las metodologías y mecanismos de identificación, formulación y evaluación de proyectos utilizados por las Entidades del Sector Agropecuario:

**1. En el área de capacitación y entrenamiento de personal**

Se recomienda adoptar un sistema de capacitación apropiada y dinámica que envuelva DNP, OPSA y a las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura. Esta capacitación y entrenamiento debe cubrir, como mínimo, los aspectos siguientes:

- Desarrollo, planificación y proyectos.
- Políticas globales y sectorial. Estrategias y prioridades del gobierno.
- Mecanismos e instrumentos operacionales.
- Análisis macroeconómico, teorías, métodos de análisis, criterios, instrumentos e indicadores.
- Análisis de los objetivos y políticas específicas de las entidades del Sector Agropecuario. Compatibilidades e incompatibilidades con las políticas generales y del Sector. Estrategias y mecanismos para superar las incompatibilidades.
- El sistema de planificación Sectorial-UEA/OPSA.
- Los sistemas de planificación de las entidades y su integración con el sistema de planificación Sectorial.
- En el área específica de proyectos se recomienda iniciar con un curso que abarque Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios, con mayor énfasis en



aspectos analíticos y metodológicos aplicados a los proyectos de mayor interés en las instituciones, comparando y analizando ventajas y desventajas de los procedimientos normativos Vs. procedimientos empíricos.

- A partir de este curso comenzaría el entrenamiento específico en cada institución, en las etapas de identificación, formulación e evaluación de sus proyectos, partiendo de las metodologías existentes hasta llegar al diseño de nuevas metodologías específicas, pasando por su implantación, evaluación, ajustes y rediseños.

## **2. Evaluación o análisis del proceso de planificación a nivel de cada Institución**

En este Estudio fue comprobado que el sistema de identificación, formulación y evaluación de proyectos (cuando este existe) adolece de muchas fallas y cuya causa fundamental es la falta de un verdadero sistema de planificación; por tal razón se recomienda una verdadera evaluación conducente a la reformulación y reorganización de dichos sistemas en cada institución, que para su éxito es condición sine qua non que las oficinas de Planificación cuenten con un real y efectivo apoyo de la respectiva entidad así como del DNP y OPSA. Al reestructurar las oficinas de Planeación será de vital importancia concebir una Unidad integrada por un equipo de técnicos de diferentes disciplinas que se ocupen, en forma analítica, sistemática y permanente, del proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos, coordinando, promoviendo e implantando un verdadero Sistema de Proyectos en la Entidad.

## **3. Coordinación institucional e interinstitucional**

Tanto DNP como OPSA y las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura reconocen que la coordinación para el manejo de proyectos



no solamente es ineficiente sino que hasta se llega a desconocer su existencia. Partiendo de los mecanismos existentes (ya que según opinión generalizada son muy buenos) vale la pena adoptar estrategias de acción que hagan más dinámica y efectiva su operacionalización, para tal finalidad se recomienda:

- Buscar la manera de que el Comité de Coordinación Ejecutiva, además de ocuparse de los problemas que generalmente allí se discuten, abra un espacio para analizar los problemas relacionados con los aspectos técnicos e institucionales de la planificación y el proceso de análisis de proyectos, dando acceso y participación a los Jefes de las oficinas de Planeación. En esta forma conseguir que el Comité de Coordinación Ejecutiva dé el apoyo real y necesario al proceso de planificación sectorial e inclusive a nivel de entidad.
- Definir claramente el papel y alcance del Comité de Planeación y conseguir que llegue a ser un verdadero órgano de enlace con el Comité de Coordinación Ejecutiva, a través del cual se lleven problemas y alternativas de soluciones a nivel del CONPES.
- Es de vital importancia que DNP y OPSA den mayor orientación y apoyo real a las oficinas de Planeación de las entidades con el fin de fortalecerlas y establecer claramente las normas, procedimientos e instrumentos necesarios para viabilizar la coordinación efectiva en el proceso de análisis y negociación de los proyectos. Entre otras cosas establecer que todo proyecto de las instituciones por lo menos cuente con el concepto de su Oficina de Planeación y que esta participe en el proceso de negociación.
- Adoptar sistemas y mecanismos de planeación y proyectos más coherentes con la realidad, más transparentes y más participativos, para ello es de vital importancia realizar



frecuentemente Seminarios-talleres utilizando la Técnica de Grupo Participativo (TGP).

- Es necesario y conveniente que OPSA ilustre aún más sobre el Sistema de Información que está implantando y agilice en lo posible el proceso con el fin de contar, en el menor tiempo posible, con resultados concretos de alguna utilidad para las instituciones que se quejan de la carencia de información adecuada aún para conocer el comportamiento de las variables e indicadores fundamentales de la estructura del Sector Agropecuario, tanto a nivel nacional como regional.

#### 4. Propuestas metodológicas

A partir de las propuestas de guías metodológicas para formulación y evaluación de proyectos que presentará el IICA, se recomienda realizar un Seminario-taller, donde además de discutirse el contenido de dichas propuestas debe analizarse y programarse la capacitación y entrenamiento del personal, de acuerdo a las necesidades reales de las instituciones. También en este seminario deben definirse las bases de la programación de la 3ª Etapa de la actividad de proyectos dentro del Convenio IICA/Nación-Ministerio de Agricultura-OPSA.

Para desarrollar la 3ª Etapa: Aplicación de las metodologías que serán propuestas y capacitación del personal para el manejo de dichas metodologías, se recomienda seleccionar dos entidades, una con un alto nivel de organización para la evaluación de sus proyectos y experiencia en el diseño y aplicación de metodologías de evaluación de proyectos (Por ejemplo HIMAT) y la otra que se encuentre con problemas de organización para evaluar sus proyectos y tenga poco o ninguna experiencia en la aplicación de metodologías de evaluación de proyectos (por ejemplo INDERENA). Escogidas las entidades se procederá a escoger



uno o dos proyectos de mayor complejidad para hacerle la evaluación mediante la aplicación de las metodologías que serán propuestas. En estos ejercicios de aplicación deben participar efectivamente personal de las entidades seleccionadas, quien recibirá entrenamiento práctico.

Después de esta experiencia se recomienda hacer los ajustes necesarios a las guías metodológicas propuestas y luego iniciar su implantación en todas las entidades.



## **BIBLIOGRAFIA**

1. BUARQUE, C. 1984. Avaliação econômico de projectos. Campus. Río de Janeiro.
2. HIRSCHMAN, A. 1971. El comportamiento de los proyectos de desarrollo. Siglo XXI. México.
3. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. 1987. Convenio de Cooperación Técnica. Bogotá, Colombia.
4. LOPEZ MACHADO, J. 1977. Introducción a los proyectos del sector agropecuario, Bogotá, Colombia. IICA (Material Docente).
5. \_\_\_\_\_. 1984. Aspectos básicos na avaliação financeira de projectos. Sudene - Recife.
6. SAPAC CHAIN, N. 1986. Fundamentos de preparación y evaluación de proyectos. McGraw-Hill Latinoamericana, S.A. Bogotá, Colombia.



*A N E X O S*



## ANEXOS

A continuación se pueden apreciar los instrumentos utilizados para captar la información básica requerida para el análisis del proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión, en las instituciones del Sector Agropecuario adscritas al Ministerio de Agricultura.

- Anexo No. 1.** Guía para Entrevistas con los Gerentes de las Instituciones del Sector Agropecuario Adscritas al Ministerio de Agricultura.
  
- Anexo No. 2.** Guía para Entrevistas con Directivos de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA) y de la Unidad de Estudios Agrarios del Departamento Nacional de Planeación.
  
- Anexo No. 3.** Cuestionario para Levantar la Información Básica sobre Metodologías y Mecanismos para Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Utilizados por las Entidades del Sector Agropecuario Adscritas al Ministerio de Agricultura.
  
- Anexo No. 4.** Registro de los Proyectos de Inversión de Mayor Trascendencia en las Instituciones del Sector Agropecuario Adscritas al Ministerio de Agricultura.



*ANEXO No. 1*

**GUIA PARA ENTREVISTAS CON LOS GERENTES DE LAS INSTITUCIONES DEL  
SECTOR AGROPECUARIO ADSCRITOS AL MINISTERIO DE AGRICULTURA**



4. Qué mecanismos utiliza su entidad para compatibilizar:

a. Las políticas específicas de la entidad con las políticas del sector agropecuario \_\_\_\_\_

---

---

---

---

b. Las políticas del sector específicas con los proyectos de inversión. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

c. Los proyectos de inversión con la política del inversión del gasto público \_\_\_\_\_

---

---

---

---

5. Cuáles son los problemas que afronta la Institución para identificar nuevos proyectos y establecer prioridades? \_\_\_\_\_

---

---

---



6. Cuáles son los problemas en las fases de formulación, evaluación y ejecución? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

7. Cómo funcionan las relaciones de coordinación con OPESA y DNP en lo relacionado con identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

8. Qué tipo de cooperación técnica específica requiere su entidad para mejorar el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



*ANEXO No. 2*

**GUIA PARA ENTREVISTAS CON DIRECTIVOS DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL  
SECTOR AGROPECUARIO (OPSA) Y DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS AGRARIOS DEL  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION**



3. Qué bondades y que fallas puede usted anotar en ese sistema?

a) Bondades \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

b) Fallas \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. Concretamente que recomienda usted para corregir las fallas encontradas?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_











c. Los Proyectos de Inversión con la política de inversión del  
gasto público: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



*ANEXO No. 3*

**CUESTIONARIO PARA LEVANTAR LA INFORMACION BASICA SOBRE METODOLOGIAS Y  
MECANISMOS PARA IDENTIFICACION, FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS  
DE INVERSION UTILIZADOS POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO  
ADSCRITAS AL MINISTERIO DE AGRICULTURA**



**CUESTIONARIO PARA LEVANTAR LA INFORMACION SOBRE LOS MECANISMOS  
PARA IDENTIFICACION, FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS  
DE INVERSION**

**I. ASPECTOS GENERALES**

1.1. Nombre de la institución \_\_\_\_\_

1.2 Nombres y cargos de las personas entrevistadas \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

1.3 Cuántos proyectos de inversión fueron identificados o concebidos en los últimos cinco años: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

1.4 De los proyectos identificados cuántos fueron los formulados en los últimos cinco años?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

1.5 Tiene la Institución una Unidad de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



II. ASPECTOS ESPECIFICOS RELACIONADOS CON LA IDENTIFICACION Y FORMULACION DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

II.1 Quiénes son los responsables de la identificación de los proyectos en la entidad?.

---

---

---

---

II.2 Cuáles son los mecanismos utilizados en la identificación de nuevos proyectos? (en términos de normas, procedimientos, instrumentos y técnicas).

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

II.3 Cuáles son los factores limitantes y facilitadores en la identificación de Proyectos?.

a. Limitantes: \_\_\_\_\_

---

---

---



b. Facilitadores \_\_\_\_\_

---

---

---

11.4 Quiénes son los responsables de la formulación de los Proyectos?.

---

---

11.5 Cuáles son los mecanismos de formulación (en términos de normas, procedimientos, instrumentos y técnicas?).

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

11.6 Cuáles son los factores limitantes y facilitadores en la formulación de los proyectos?

a. Limitantes \_\_\_\_\_

---

---

---

---



b. Facilitadores \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

III. ASPECTOS DE EVALUACION DE LOS PROYECTOS

III.1 Cuáles son los criterios básicos de evaluación utilizados?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

III.2 Qué tipo de evaluación se utiliza?.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

III.3 Cuáles son los indicadores específicos de evaluación utilizados?.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

III.4 Quiénes son los responsables de la evaluación de los Proyectos?.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_











## IV. ASPECTOS DE CAPACITACION

IV.1. Con qué clase de especialistas cuenta la Entidad para realizar estas actividades de identificación, formulación y evaluación de Proyectos de Inversión?

Profesión	Especialidad	Cantidad

IV.2. Qué recomienda usted para mejorar la capacidad técnica del personal?

---

---

---

---

---

---

IV.3. Qué tipos de capacitación y entrenamiento específicos recomienda usted?.

---

---

---

---

---

---



*ANEXO No. 4*

**REGISTRO DE LOS PROYECTOS DE INVERSION DE MAYOR TRASCENDENCIA EN LAS  
INSTITUCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO ADSCRITAS AL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA  
Período 1980 - 1987**



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA  
Oficina en Colombia  
MINISTERIO DE AGRICULTURA  
Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario-OPSA  
Convenio IICA/OPSA

REGISTRO DE LOS PROYECTOS DE INVERSION DE MAYOR TRASCENDENCIA EN LAS  
INSTITUCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO ADSCRITAS AL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA  
Período 1980-1987

1. Institución \_\_\_\_\_
2. Título del proyecto \_\_\_\_\_
3. Tipo de proyecto \_\_\_\_\_
4. Objetivos y metas \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
5. Localización \_\_\_\_\_
6. Costo total US\$ \_\_\_\_\_ \$ \_\_\_\_\_ Inversión US\$ \_\_\_\_\_  
\$ \_\_\_\_\_ Costo de operación US\$ \_\_\_\_\_ \$ \_\_\_\_\_
7. Fuentes de financiamiento: Externas (indicar Organismo) (s) y montos  
\_\_\_\_\_  
Internas (Instituciones y montos) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
8. Período de ejecución \_\_\_\_\_
9. Cómo se originó este proyecto \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
10. El proyecto fue elaborado por la Institución? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ Quién lo  
elaboró? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



Por qué? \_\_\_\_\_

11. Cuáles elementos estructurales del proyecto fueron estudiados y analizados y por quién? \_\_\_\_\_

12. Este proyecto fue sometido a evaluación? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ Qué tipo de evaluación y por quién? \_\_\_\_\_

13. Qué indicadores de evaluación fueron utilizados \_\_\_\_\_

14. Este proyecto fue sometido a consideración de alguna entidad para que decidiera sobre su realización? Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_Cuál? \_\_\_\_\_







**CONVENIO IICA-OPSA**  
**CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PARA EL SEGUIMIENTO**  
**COOPERACION TECNICA EN EL AREA DE PROYECTOS**

Consultor: Juan López Machado

ACTIVIDADES	Sept.		Octubre				Noviembre				Dic.	
	3a	4a	1a	2a	3a	4a	1a	2a	3a	4a	1a	2a
<b>I. IDENTIFICACION Y FORMULACION DE PROYECTOS</b>												
1. Revisión de documentos elaborados en el Convenio.	-----											
2. Elaboración del formulario para levantamiento de información.		-----										
3. Contactos y entrevistas con Oficinas de Planeación.		-----										
4. Recopilación de la información básica			-----									
5. Sistematización de la información.				-----								
6. Interpretación y análisis de la información.					-----							
7. Redacción del informe						-----						
8. Primer Seminario-Taller							-----					
<b>II. FORMULACION Y EVALUACION DE PROYECTOS</b>												
1. Elaboración guía metodológica para la formulación de proyectos.							-----					
2. Elaboración guía metodológica para evaluación de proyectos.								-----				
3. Presentación guía metodológica para la formulación y evaluación de los proyectos.									-----			
4. Segundo Seminario-Taller.										-----		
<b>III. COOPERACION A OPESA DE ACUERDO a los terminos de referencia</b>				-----								



IICA-CIDIA  
Bogotá - Colombia

