

ANÁLISIS DE LAS METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN EX ANTE DE PROYECTOS APLICADOS EN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL DISTRITO CAPITAL (2004- 2008)

**Ramón Hernán Bojacá Martín¹, Armando Malebranch Eraso Dorado² y Leonardo Villarreal Ramos³, Johana
Cristina Hernández Urrego⁴, Yolima Peña Hernández, Angélica del Pilar Sánchez Ariza, Carolina Sarasty
Manotas, Jesús Yezid Sierra Usaquén**

(Recibido: septiembre 14 de 2006, Aprobado: Octubre 6 de 2006)

Resumen

El propósito de esta investigación, es el análisis y evaluación de las metodologías implementadas por el Distrito Capital para implementar los llamados “*proyectos sociales*” con el fin de establecer la influencia de la metodología en los resultados obtenidos de dichos proyectos. Para ello se hizo una selección de los proyectos asignados a la inversión y al gasto social a partir de las fichas EBI (Estadísticas Básicas de Información). Su análisis y evaluación se realizó con base en las reglas teóricas estándar de la Evaluación Ex Ante, definidas en los Manuales de uso frecuente por parte de las Entidades Multilaterales y Oficiales que aprueban dichos proyectos y asignan los recursos para su ejecución. De acuerdo con las 14 variables especificadas para que el proyecto cumpla con los parámetros definidos en el estándar, se encontró que casi todos los proyectos analizados adolecen de diagnósticos operativos de la situación sobre la que se quiere trabajar, no hay precisión ni se priorizan los objetivos en relación con las políticas sociales las inversiones, los costos y su factibilidad. Igualmente, se encontró que los proyectos no contemplan componentes que midan los impactos o indicadores que muestren el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a quienes van orientados.

Palabras Clave: Evaluación Ex Ante, Indicadores, Evaluación Social.

ANALYSIS OF THE METHODOLOGIES OF EVALUATION EX- ANTE OF PROJECTS APPLIED IN THE SOCIAL PROGRAMS IN THE CAPITAL DISTRICT (2004 - 2008)

Summary

This investigation, it analyzes and evaluates the methodologies implemented by the Capital District to implement the calls “*social projects*” with the purpose of establishing if the methodology influences in the obtained results of these projects. For it a selection became of the projects assigned to the investment and the social cost from cards EBI (Statistical Basic of Information). Their analysis and evaluation were made with base in the theoretical rules standard of the Ex- Evaluation Before, defined in the Manuals of frequent use on the part of the Multilateral and Official Organizations that approve these projects and assign the resources for their execution. In agreement with the 14 specified variables so that the project fulfills the parameters defined in the standard, one was that almost all the analyzed projects there is not operative diagnoses of the situation on which it is wanted to work, either precision or prioritize the objectives in relation to the social policies, the investments, the costs and their feasibility. Also, one was that the projects do not contemplate components that measure the impacts or indicators that show the improvement of the quality of life of the people to those who it goes oriented

Keywords: Ex Ante Evaluation, indicators, Social Investment.

* Grupo de Investigación en Finanzas de la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Colombia.

¹ Director del Área de Finanzas de la Facultad de Economía.

² Docente del Área de Finanzas de la Facultad de Economía.

³ Docente del Área de Finanzas de la Facultad de Economía.

⁴ Estudiantes Co investigadores, Programa de Economía.

1. Antecedentes

El estudio de la problemática social a nivel mundial se ha generalizado a tal punto, que la evaluación de las políticas e impactos del desarrollo social a nivel local son un punto neurálgico por parte de los distintos estamentos institucionales. En Colombia son innumerables los trabajos realizados por agremiaciones, instituciones gubernamentales y académicos, los cuales se caracterizan primordialmente por evaluar aspectos de consistencia e impactos entre las metas de la política social y los resultados alcanzados en términos de los objetivos sociales identificados.

Son prácticamente inexistentes, los trabajos que se dedican específicamente al análisis de las metodologías utilizadas para evaluar los proyectos de inversión. A nivel internacional se encuentran principalmente trabajos que enriquecen los aspectos metodológicos y de procedimiento en la evaluación de proyectos ex ante. El trabajo de Floreal Forni, *Formulación y Evaluación de Proyectos de Acción Social*, determina la importancia de realizar una clasificación de los tipos de proyectos en sociales y no sociales, para lo cual se debe partir de la definición o de lo que se entiende por social⁵. Este autor, hace una división en proyectos de carácter netamente social y aquellos que siendo económicos tienen consecuencias sociales y de acuerdo a dicha división, clasifica los proyectos sociales de acuerdo a como intentan satisfacer las necesidades básicas como salud, educación, empleo, vivienda, entre otros.

Los proyectos no sociales, pero con consecuencias sociales son los que tienen un fin económico, productivo o técnico pero que tienen implicaciones en lo social, en donde aparte del proyecto como tal, se deben evaluar las implicaciones sociales y ambientales de sus impactos sobre la población objetivo. Como elemento primordial para la evaluación de un proyecto es el diagnóstico, en cuya elaboración tradicionalmente se recurre a la técnica del contraste con indicadores sociales partiendo de unos estándares de normalidad, lo cual debe complementarse con un análisis sistemático sobre los sujetos involucrados y las causas que afectan su situación, adicionando la interpretación que dan los sujetos beneficiarios del proyecto de sus necesidades y de las posibles soluciones.⁶ Sobre la base de dicho análisis y de los medios disponibles se pasa a la formulación de los objetivos, teniendo en cuenta la viabilidad material desglosada, el logro de resultados, los impactos no esperados sobre la población objetivo o sobre otras. En los proyectos económicos públicos propuestos con finalidad social, el criterio de balance costo beneficio comercial no es suficiente ya que un proyecto puede ser subsidiado para alcanzar los objetivos que se buscan. Para esto existe una metodología de evaluación que supera las técnicas puramente comerciales insertando este tipo de proyectos en la planificación sectorial, regional o nacional a nivel macro. En este caso, se computan costos y beneficios sociales. Uno de los problemas más frecuentes es que no siempre las instituciones encargadas de ejecutar programas de acción social son las mismas que las financian o las planifican. Existen organismos netamente financiadores de proyectos que les son presentados por otros y se limitan a supervisar lo realizado. Esto se comprueba cuando se hace una lectura exhaustiva de las guías que los organismos ejecutores presentan a los financiadores. Es normal que exista un desfase en la medida que los objetivos explícitos tienden a adecuarse a los del organismo financiador y no a los objetivos de la institución que ejecutará el proyecto. Por esto se generan algunas recomendaciones en cada paso del proyecto.

2. Los proyectos y el problema social

A nivel mundial se ha generalizado el tema de la solución de la pobreza, y en especial para los países en vía de desarrollo que presentan situaciones que son insostenibles en el mediano y largo plazo; como el crecimiento de la población, problemas ambientales y la injusticia social, en donde los más vulnerables son los más pobres.

La solución de la pobreza se logra con la expansión de las libertades básicas del hombre (Sen, 1999,55), entendiendo estas como; el poder evitar la desnutrición, la morbilidad evitable y la morbilidad prematura, por otro lado se puede decir que las libertades humanas se encuentran en el campo de la educación, como la capacidad de leer, escribir y calcular, y también cabe decir que se encuentran en el campo laboral y de los ingresos. Con base en lo anterior se puede llegar a pensar que las políticas de desarrollo de un país o una sociedad están encaminadas a la solución de los puntos anteriormente mencionados; salud, educación y distribución del ingreso.

El Estado trata de suplir la insatisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, de ingresos) de sus habitantes, por medio de los servicios de uso colectivo a través de sus entidades, con programas sociales que conllevan la elaboración, evaluación y puesta en marcha de proyectos.

⁵ Todo aquello que afecta al ser humano en sus condiciones de vida, sistema de valores, interacción con los otros individuos etc. Pág. 13

⁶ El diagnóstico deberá proporcionar además los elementos necesarios para poder medir los efectos directos e indirectos del proyecto a implementar es decir su impacto. Esto implica la necesaria conexión entre el diagnóstico y la formulación del proyecto.

Bogotá no ha sido ajena a este proceso, para lo cual realiza inversión social en puntos estratégicos que permiten mejorar las condiciones básicas de vida de sus habitantes. En el Distrito Capital los proyectos de inversión social no han tenido los resultados esperados en los aspectos que son considerados fundamentales en el *desarrollo humano*⁷. Por ejemplo; el promedio de vida de los bogotanos ha venido en aumento, creciendo a un ritmo constante del 0.4% anual, es decir que lo bogotanos hace 10 años tenían una expectativa de vida de 71.5 años y hoy este promedio se encuentra en 73.8 años, mientras que el aspecto educativo que es el otro pilar fundamental del desarrollo humano ha presentado una disminución significativa para el mismo periodo, el *índice*⁸ de logro educativo paso de 0.911 a 0.814, por último, el ingreso per cápita de los bogotanos ha ido en retroceso pasando del \$13.971 a \$9.817 Dólares por año.⁹

Los proyectos de tipo social que han venido adelantando las administraciones distritales, han reflejado beneficios en diferentes sectores, como transporte, acceso a servicios básicos, mejoramiento de espacios públicos, aseo y el sentido de pertenencia, entre otros, como indican muchas de las estadísticas arrojadas por diferentes organismos como el Departamento de Planeación Nacional, el DANE etc. Pero no se puede dejar de lado el deterioro en algunas variables que elevan los índices de pobreza, por ejemplo la economía familiar en donde se ha visto el deterioro como fruto del aumento en el desempleo, una de las causas determinantes del empobrecimiento de la población Bogotana es el alto nivel de desempleo de los últimos años. Hay que recordar que a finales del 2002, la tasa de desempleo llegó a 20,3%, la cual se redujo en 2001 con 17,07% y volvió a repuntar en diciembre de 2002 con 18,2%. A finales de noviembre de 2005 se ubico en el 10.2% lo que representa la tasa mas baja desde el 2001 sin embargo es alarmante esta cifra ya que este indicador tiene una incidencia directa en el bienestar de la sociedad.

En cuanto al nivel de ingresos de las familias del Distrito Capital, la situación de pobreza se ha incrementado dado que el nivel de ingreso no alcanza para adquirir los bienes mínimos esenciales, las personas pobres de Bogotá para el 2000 se estimaron en 3.190.170, mientras que las personas en condiciones de indigencia en 959.238.

La situación es nada alentadora, teniendo en cuenta la situación de los habitantes de la calle, la falta de cubrimiento de los servicios a la población conformada por los desplazados del conflicto armado, que habitan en zonas ilegales de la ciudad, en condiciones infrahumanas son quienes suman a la población que tiene que vivir en la calle ya que no tienen otra salida que adoptar, en el año 2001, de acuerdo con el Censo Sectorial de Habitantes de la Calle, se identificaron 10.477 habitantes de la calle; 85% de los cuales son hombres y el 15% restantes, mujeres. En el 53,9% de los casos, estas personas provienen de otras partes del país.

El 40,7% de esta población en mayor de 39 años, mientras que el 36,5% presentan edades que oscilan entre los 28 y 39 años y el 22,7% entre 22 y 27 años. En general, la mayoría de estas personas lleva entre 5 años o más viviendo en la calle, mientras que el 34% de las mujeres y el 27% de los hombres llevan menos de 4 años en ella.

De acuerdo con las proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con base en el Censo de 1993, la población de Bogotá ascendió a 6.635.960 personas, en el año 2002. Su crecimiento, entre 1993 y 2002, ha sido de 21,9%. y se calcula que la población para el 2010 cerca de 7.786.462

En cuanto a rango de edades, la población de Bogotá es en su mayoría joven, ya que un 36,9% de la población se encuentra entre 0 y 18 años. Un 35,9% corresponde al rango de edad entre 20 y 39 años y un 20,5% agrupa a los de 40 a 59 años. Por su parte, el 6,7% de la población son mayores de 60 años. En materia de género, cerca del 47,9% son hombres y el 52,1% mujeres.

Revisando el estado de la estratificación de la ciudad, para el 2002 se observa que la mayoría de la población bogotana hace parte de los estratos 2 y 3. Los Estratos 1 y 2 tienen un peso de 43,73% con una población de 2.901.946, el 3 de 42,72% con 2.834.834 personas, el 4 de 7,3% con 486.459 y los estratos 5 y 6 de 5,2% con 343.393.

Las localidades con mayor población en el estrato 1 son Ciudad Bolívar y Usme, mientras que las de mayor concentración en estrato 2 son San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Bosa, Santa Fé, Usme y la Candelaria. Por su parte, en Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Los Mártires, Antonio Nariño y Puente Aranda predomina el estrato 3. Rafael Uribe Uribe y Kennedy presentan población importante en los estratos 3 y 2, Usaquén en los estratos 3 y 4, mientras que Chapinero en los estratos 6 y 4.

⁷ Término utilizado para explicar las libertades básicas del hombre expuestas por Amartya Sen.

⁸ Metodología del Cálculo del logro educativo: informes de desarrollo humano del PNUD.

⁹ Fuente: Veeduría Distrital.

Teniendo en cuenta estos indicadores, se requiere que un departamento o entidad a nivel distrital se encargue de la formulación y evaluación de proyectos, que contribuyan al mejoramiento de estos indicadores y tengan en cuenta unos lineamientos mínimos que permitan analizar su viabilidad, establecer indicadores para medir el costo beneficio, su impacto social en la población y la asignación eficiente de los recursos. La problemática que se viene presentando es que dichos proyectos aparentemente solucionan problemas de forma temporal y por lo general no se ejecutan en un 100%, adicionando a esto, que aparentemente fallas presupuestales son la causa de este incumplimiento por parte de la Administración Distrital.

Las anteriores cifras muestran que las políticas de inversión social, no han tenido la eficiencia esperada según los planes de desarrollo de estos gobiernos. Uno de los factores que permiten dar eficiencia a las inversiones ya sean estas de orden público o privado, son los estudios de preinversión, por tal razón la presente investigación se ubica en análisis de las metodologías utilizadas o aplicadas en la etapa de la evaluación financiera, económica y social ex - ante de los proyectos formulados en el Distrito Capital, con destino a la solución de los problemas sociales, tales como educación, salud, ingreso per - cápita, atención a las NBI, atención a la tercera edad, nutrición infantil, promoción de la mujer cabeza de familia y otras similares. Debido a lo anterior, surge la necesidad de analizar si las deficiencias de los proyectos empiezan desde sus etapas de formulación, identificando cuáles son las dichas deficiencias y como se pueden caracterizar. Para ello recurriremos a un criterio teórico como es la Evaluación Ex Ante.

3. Enfoque teórico y metodología

La identificación, preparación y evaluación de un proyecto requiere de un Marco Legal, Conceptual y Lógico, que en forma secuencial permita formular, evaluar y hacer seguimiento a los proyectos. Respecto al marco legal, se consideraron los Proyectos con asignación presupuestal con el fin de obviar la diferencia entre lo que existe en el Banco de Proyectos y lo que efectiva se realiza.

En términos metodológicos, el sector público en general se guía por el Manual del Departamento de Planeación Nacional de la República de Colombia (DNP) utilizado para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, como pauta para los formuladores y al evaluadores de proyectos de inversión pública, desde los menos exigentes en información a nivel de perfil hasta los más elaborados a nivel de factibilidad. De la misma forma, la administración pública utiliza los Manuales de Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y La CEPAL, en los cuales se recomiendan la utilización de metodologías que involucren indicadores que permitan la evaluación financiera, económica y social. Estos indicadores se han diseñado para el análisis de la contribución que un proyecto o una política hace al bienestar nacional, el cual se puede determinar a través del análisis de eficiencia de los recursos invertidos en la ejecución del proyecto, y el análisis de equidad que mide los efectos que genera el proyecto sobre la distribución de ingresos y riquezas, e igualmente la evaluación ambiental, se ha diseñado para el análisis del impacto que sobre el medio ambiente pueden causar los proyectos.

Esto significa que el estudio y el análisis de los proyectos sociales se realizan desde el punto de vista particular (entidad) y del país como un todo, buscando determinar la rentabilidad financiera, económica y social, para lo cual es necesario utilizar los conceptos relacionados con las mencionadas rentabilidades. Al respecto en la Evaluación de impacto Ex- Ante y Ex-Post de programas sociales para el presente estudio, la metodología diseñada por la **CEPAL** (CEPAL ILPES SIFAM 2006), cuyo esquema presentamos en el siguiente Tabla 1.

Tabla 1.

	Análisis Costo Beneficio (ACB)	Análisis Mínimo Costo (ACM)	Análisis Costo Impacto (ACI)
Términos de comparación	Costos y beneficios (Expresados en Unidades Monetarias)	Costos	Costos de producción e impacto alcanzado
Población considerada en el análisis	La sociedad en conjunto (sin importar quién asume los costos y quién recibe los beneficios)	La sociedad en su conjunto	La población objetivo fijada según los objetivos del proyecto
Estado en el que se aplica	Evaluación ex - ante	Evaluación ex - ante	Evaluación ex - ante y ex post
Criterio de decisión	Mayor valor en la relación entre beneficios y costos monetarios	Menor costo	Menor valor en la relación entre los costos y el impacto

Fuente: Pauta Metodológica d Evaluación d Impacto Ex-Ante y Ex-Post De Programas Sociales De Lucha Contra La Pobreza - Aplicación metodológica- Planificación Económica y Social (ILPES) - Área de Proyectos y Programación de Inversiones Santiago de Chile, enero del 2006. División de Desarrollo Social - CEPAL

* CASTRO, Raúl y MOKATE, Karen. Evaluación Económica y Social de Proyectos de Inversión. Alfaomega. Bogotá. 2003. p. 3 - 5

3. 1. Economía del Bienestar

Para efectos de evaluar los beneficios, costos e impactos en la evaluación económica de proyectos, por lo general debe trabajarse desde la teoría del bienestar en la cual el principio de Pareto establece que "cualquier cambio que no perjudique a alguien y que coloque a alguna(s) persona(s) en mejor posición (con su propia estimación) debe considerarse como una mejoría en el bienestar para la economía". Sin embargo este concepto no define el hecho de que la utilidad de un individuo mejore y que la de otro individuo empeore dentro de la misma economía, concepto si definido por el criterio Kaldor-Hicks, el cual señala que cuando un individuo pasa de un punto de utilidad X a un punto de utilidad X₁, esto puede mejorar la condición de bienestar o utilidad de toda la sociedad aunque perjudique la de otro individuo, puesto que X₁ supondrá una mejor distribución del ingreso dentro de la sociedad, lo que la hará más propensa a alcanzar un mayor punto de utilidad, lo que compensara al individuo perdedor.

Es claro, que en la realidad resulta imposible medir o cuantificar directamente el bienestar que un individuo o una sociedad en su conjunto, puede obtener por consumir un determinado bien o por la ejecución de un proyecto. Así en la práctica, es necesario construir una serie de instrumentos que permitan determinar monetariamente el beneficio o utilidad de los individuos. Es el caso de la Función de Presupuesto, que constituye una aproximación monetaria a un determinado nivel de bienestar, pues señala el ingreso que habría de disponer para lograr un nivel dado de bienestar con unos precios determinados.

Así, para determinar monetariamente un cambio en la utilidad de un individuo a causa de la realización de un proyecto, es conveniente recurrir a los conceptos de variación equivalente la cual mide el dinero que habría que dar a los consumidores para generar el mismo estado antes del cambio en utilidad que el que se obtendría con la política o estado propuesto, y la variación compensadora, que se define como la diferencia entre ingresos que habría que reducir al ganador para compensar el cambio de precios y dejar a los perdedores en el mismo nivel de bienestar inicial; en otras palabras estos dos tipos de variaciones nos indican como lograr equilibrar o compensar a un individuo por medio del nivel de ingresos (Impuestos o Subsidios), por los cambios generados en el nivel de precios de mercado debido a la introducción de políticas o proyectos.

La evaluación económica generalmente también se puede expresar como una función¹⁰:

$$U = U(C, A, BM)$$

U: Función de bienestar o utilidad económica a cualquier nivel.

C: Consumo agregado (consumo de diferentes bienes, servicios o factores)

A: Ahorro. I

BM: Consumo de bienes meritorios (bienes que generan utilidad sin ser vendidos o comprados en ningún mercado tales como: defensa nacional, seguridad, justicia, pureza ambiental, empleo, educación, salud, medio ambiente sano, etc.).

Entonces, el problema técnico de la evaluación económica consiste en determinar el efecto marginal del proyecto sobre la función de utilidad o bienestar (derivada de la utilidad con respecto al proyecto):

$$\frac{dU}{dP} = \frac{Udc}{CdP} + \frac{UdA}{AdP} + \frac{UdBM}{BMdP}$$

De acuerdo a lo anterior, la evaluación se puede expresar y resumir en los siguientes términos:

1. La determinación del impacto del proyecto sobre las distintas variables de la función de bienestar (cálculo de las derivadas de cada variable con respecto a p).
2. La asignación de valor a cada impacto, mediante la estimación de las utilidades marginales de cada elemento de la función de bienestar.
3. El cálculo de un descuento intertemporal de los impactos ubicados en diferentes momentos, utilizando una tasa que represente el verdadero costo de oportunidad del capital, la "tasa social de descuento".

* PEARSE David, W. Economía ambiental. México, Fondo de cultura económica, 1985. Pág. 13-14.

* CASTRO, Op cit. P. 123

* PEARSE David, W. Op. Cit. Pagina 13-15

¹⁰ MIRANDA, Miranda, Juan José. Gestión de Proyectos. Bogotá, DC, MM editores, 2001, Cuarta Edición. Pág. 272-274.

Lo que conduce al cómputo del valor presente neto económico (VPNE) y/o a la tasa interna de retorno económica (TIRE).

En cuanto a la evaluación social¹¹ también se puede expresar como una función:

$$U = U(C, A, R, BM)$$

U = utilidad social

C = consumo agregado

A = ahorro nacional

R = redistribución de ingresos

BM= consumo de bienes meritorios.

P = Precio

En consecuencia la evaluación social estaría dada por:

$$\frac{dU}{dP} = \frac{U}{C} \frac{dC}{dP} + \frac{U}{A} \frac{dA}{dP} + \frac{U}{BM} \frac{dBM}{dP} + \frac{U}{R} \frac{dR}{dP}$$

Para poder lograr que el impacto del consumo sea claro es necesario especificar el bien que se consume, el grupo social involucrado y el momento del impacto del proyecto, eso se puede lograr agregando subíndices:

i = para indicar el bien o servicio cuyo consumo se analiza;

j = para señalar el grupo social para el cual el consumo del bien i es facilitado o sacrificado por el proyecto;

t = para indicar el momento en que se percibe el impacto del proyecto.

Pero dado que el concepto de utilidad no es observable, será necesario definir en que grado es diferente el valor de un bien "i" en manos de los grupos más privilegiados, y el mismo bien en manos de los grupos más carentes;

Se reflejan dos principios claramente diferenciales:

- ✓ Una unidad de consumo adicional tiene mayor valor para las clases bajas que para los estratos altos.
- ✓ Una unidad de inversión o ahorro tiene para efectos de crecimiento y desarrollo mayor valor que una unidad de consumo.

Se propone entonces la conversión de los precios de eficiencia a precios sociales mediante ajustes que incorporen algún coeficiente de ponderación distributiva, que tiene en cuenta las siguientes hipótesis:

- Los precios sociales tienen un efecto de castigo o desestímulo hacia los proyectos que generan beneficios de consumo privado hacia grupos sociales de mayores ingresos, con lo cual se espera que las tasas de rendimiento de estos proyectos sean más bajas.
Los precios sociales asignan tasas de rentabilidad más altas para los proyectos que orientan mayores recursos a la reinversión, y también aquellos que integren trabajadores con ingresos inferiores a un nivel de ingreso crítico.

Algunos organismos proponen metodologías que permitan el tránsito de la eficiencia a la equidad en la asignación de los recursos, mediante la elaboración de un coeficiente de impacto distributivo (CID). Este coeficiente estima la proporción de beneficios del sector privado que son transferidos hacia las persona de bajos ingresos. Es una medida de la proporción del beneficio producido por el proyecto que se orienta a los sectores más pobres de la población, bien como destinatarios de los proyectos, o como trabajadores de menores ingresos que son incorporados al mismo. Mediante técnicas exploratorias se identifica el número de beneficiarios del proyecto y su nivel per cápita, y de acuerdo con la política distributiva se fija un límite superior de ingresos para los grupos definidos como pobres.

Este coeficiente generalmente está definido en la siguiente forma:

$$(BBI / BT) * BTA + (Mpm - Mpe)$$

¹¹ MIRANDA, Juan José. www.dnp.gov.co

CID = -----
BTA + (Mpm - Mpe)

CID = Coeficiente de Impacto Distributivo;
BBI = Número de beneficiarios del proyecto de bajos ingresos;
BT = Número total de beneficiarios del proyecto;
BTA = Beneficios totales actualizados generados por el proyecto;
Mpm = Costo de la mano de obra no calificada a precios de mercado;
Mpe = Costo de la mano de obra no calificada a precios económicos.

La expresión [Mpm - Mpe] es el llamado "diferencial salarial" que corresponde a lo que el proyecto remunerará a la mano de obra no calificada por encima de su precio de cuenta. El hecho de no contar con información suficiente sobre los beneficiarios o víctimas de un proyecto y la cambiante y móvil actitud de los gobiernos sobre las prioridades económicas y sociales, determinan notables dificultades para la aplicación de criterios de evaluación social, ya que si bien es cierto el respaldo teórico le garantiza cierta solidez al modelo, su aplicación, aún no cuenta con los instrumentos idóneos y expeditos que permitan su empleo en forma generalizada.

3. 2. Teoría de la Inversión

Por otro lado, la base teórica correspondiente a la rentabilidad del capital invertido en proyectos, descansa sobre la teoría del interés, (Fisher, Hirschleifery otros) como la oportunidad de aumentar el consumo futuro, evaluándolo contra el consumo actual.

Entonces: $C_1 = f(C_0)$ C_1 ; Consumo _ Futuro
 C_0 ; Consumo _ Actual

De las teorías anteriormente expuestas, teoría del bienestar y teoría de la inversión se sustentan las metodologías propuestas por los organismos multilaterales como el BID, BIRF, CEPAL, ONU, y el ILPES entre otros. En el manual "el uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales" (Navarro ILPES) se expone una metodología para evaluar el impacto de los proyectos sociales, de forma ex - ante y ex - post. En los métodos ex ante para la evaluación de proyectos las técnicas mas utilizados son las del Análisis Costo - Beneficio, Costo - Eficiencia y el análisis Costo Efectividad.

El método de análisis Costo - Beneficio utiliza indicadores como el VAN y la TIR.

El VAN pretende cuantificar monetariamente, cuanto se enriquecerá quien realice el proyecto, medido en términos de riqueza actual, actualizando la diferencia entre beneficios futuros del proyecto y los costos futuros del proyecto a una tasa de oportunidad que varía si se esta realizando evaluación económica y evaluación financiera.

Teniendo en cuenta los indicadores de necesidades básicas insatisfechas que arroja la ciudad de Bogotá en las últimas administraciones de los alcaldes, y los proyectos que desarrolla la administración Distrital en procura de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, es necesario revisar las metodologías, que teórica y práctica se requieren para la evaluación de un proyecto de inversión social. Entre las actividades estatales se cuenta hoy, cada vez con mayor intensidad, la planificación de la política económica y más específicamente de la política del desarrollo. Esta tendencia hacia la planeación es un aspecto del interés de toda actividad humana a convertirse cada día en más consciente, con una mejor perspectiva de un futuro sin incertidumbre.

Antes, cada dificultad era tratada por separado, pero con el paso de los años se ha venido concediendo mayor atención a las relaciones y conexiones que enlazan los diferentes factores económicos; de ésta manera se integran los elementos aislados de la política económica. Samuelson (1971) define el problema económico puro con tres preguntas. ¿Qué producir?, ¿Cómo producir? y ¿Para Quién producir? Estos interrogantes precisan la aplicación de una planificación que dirija la organización económica. Según Samuelson, *la planeación económica es una forma de influir en el funcionamiento de la actividad económica y social ordenando y justificando la intervención estatal en pos de un conjunto coherente de objetivos y con el mínimo costo social* (Ibid, 1971: 17). La teoría de la planificación económica rescatada por López (1982) el proceso de inversión y gasto públicos se contempla como un proceso de concertación. Es un proceso dinámico que representa; evoluciona y se adecua dentro de un contexto social, espacial y temporal. Es un proceso de concertación cuando se destaca su naturaleza democratizante, su carácter deliberante y participativo (Fundación Social, 1995: 5) Tinbergen (1967) afirma, que los objetivos de la intervención económica son hoy proyección hacia el futuro, coordinación y consecución de objetivos conscientes.

Gracias a la cultura de proyectos y al desarrollo de los sistemas de información, hoy el proceso de planeación se ajusta en un alto grado de aproximación al comportamiento real de los proyectos en las etapas de ejecución y operación y en un uso más eficiente de los recursos (DNP, 2004: 2).

La planeación por proyectos es una forma de salir del azar; un esfuerzo por visualizar desde el comienzo las contingencias que la espontaneidad no permite ver. Una adecuada planeación incluirá no sólo los objetivos comunes que unifican al grupo y las metas e indicadores que permitirán medir el grado en el que fue alcanzado el objetivo, sino también los recursos, programación e instrumentos con los que se hará frente a la problemática existente (Fundación Social, 1995: 7). Debe darse por superada la etapa en la cual el enfoque “proyectos de inversión” se consideraba ajeno al enfoque planificación. Tinbergen (1973) sostiene que la selección de proyectos no puede ir aislada de las demás políticas económicas.

Así las cosas, los proyectos elaborados tienen grados diversos de antecedentes y de perfeccionamiento técnico, ILPES (1997: 79).

Todo proyecto plantea alternativas técnicas que implican a su vez alternativas en el uso de recursos, y para viabilizar y evaluar un proyecto es necesario contar con estudios que consideren diferentes alternativas técnicas, como los indicadores *“lo cual permite apreciar mejor las interrelaciones del proyecto con la economía en su conjunto y escoger la solución técnica que mejor responda a criterios generales de asignación eficiente de recursos”* (Ibid., p.89)

La dinámica de la gestión pública induce a la administración al uso continuo y permanente de herramientas que le permitan direccionar las políticas de un plan de desarrollo con miras a optimizar los recursos existentes bajo principios de eficiencia, eficacia, transparencia y economía.

Los indicadores son instrumentos centrales en la gerencia pública moderna, ya que permiten hacer seguimiento y evaluación¹², los cuales son elementos necesarios para tomar decisiones y mejorar los resultados de las políticas públicas. (DNP, 2000:1). La problemática del control se amplió del control interno al de gestión y de aquí a la aplicación de indicadores, pasando de una simple recomendación técnica para mejorar la gestión de las organizaciones estatales, a la de condición necesaria para la definición, seguimiento y evaluación de la política pública.

3. 3. Indicadores relevantes en la Evaluación de Proyectos Sociales.

En sentido estricto Mondragón (2002), señala que no existe una definición específica por parte de alguna institución nacional o internacional, sólo algunas referencias que los describen como herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos, medidas verificables de cambio o resultado, diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso con respecto a metas establecidas.

Del manejo de los indicadores se puede establecer la explicación, evolución y predicción ya que representan datos descriptivos y anticipados utilizados como herramientas para el análisis de un fenómeno específico (Eatwell, 1998: 783)

La utilización de indicadores se constituye en un instrumento que “permite evaluar objetivamente aspectos particulares del proceso de ejecución o de los resultados de un programa o proyecto, a través de mediciones de carácter cuantitativo o cualitativo” De igual manera un indicador debe permitir un proceso reiterado o iterativo¹³ de información (DNP, 2002: 7).

Para la construcción de indicadores se requiere tomar en consideración el espacio, el contexto, la especificidad y el colectivo del programa social que se evalúa (Ibid. p.8). La base teórica sobre la construcción y el diseño de indicadores¹⁴ señala, que éstos deben cumplir con ciertas propiedades o requisitos técnicos ya que los indicadores deben ser construidos de acuerdo con los objetivos de cada proyecto, haciéndose visibles en la formulación de las metas.

¹² El seguimiento es la recolección y análisis continuo de información útil para tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto, con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos. La evaluación es una valoración exhaustiva y sistemática de una intervención del Estado y sus efectos para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sostenibilidad. (DNP, 2000: 1)

¹³ Este tipo de proceso iterativo de información existe en la medida de que las actividades diseñadas para el cumplimiento de ciertos objetivos, puedan ser verificadas y estudiadas continuamente para otorgar elementos de juicio frente a su efectividad, impacto, producto o resultado de los fines propuestos.

¹⁴ Los documentos del Departamento Nacional de Planeación, del Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública – GAPI – el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social – ILPES – han proporcionado a este informe gran parte de la perspectiva metodológica sobre construcción de indicadores.

De ésta manera, las propiedades más representativas y requisitos técnicos de los indicadores son:

- **Validez:** Apropriados para el proyecto, deben manifestar y medir los efectos y resultados del mismo.
- **Pertinentes:** Deben tener correspondencia con los objetivos y la naturaleza del programa o proyecto, así como el contexto donde se ejecuta el mismo.
- **Sensibles:** Deben reflejar las variaciones de las variables en el tiempo, deben cambiar automática y persistentemente a lo largo del periodo analizado.
- **Relevantes:** Deben ser útiles para la toma de decisiones y captar la parte de la realidad que se busca expresar.
- **Representativos:** Deben expresar el significado que se le otorga a cada variable.
- **Confiables:** Las diferentes mediciones que se hagan del indicador por diferentes personas, deben arrojar los mismos resultados.
- **Unívocos:** Que la formulación del indicador no permita diferentes interpretaciones.
- **Suficientes:** Por sí mismos, deben expresar el fenómeno estudiado sin ser redundantes.
- **Fácticos:** Objetivamente verificables y deben evidenciar los cambios buscados.
- **Eficientes:** Deben ser exactos al expresar el fenómeno.
- **Accesibles:** Facilidad para la compilación de la información necesaria.
- **Flexibles:** Capacidad de ajustarse a la realidad de lo que se quiere medir y a la disponibilidad y confiabilidad de la información.

De acuerdo con la teoría de proyectos y específicamente con el ciclo del proyecto¹⁵, se ha identificado la necesidad de varios tipos de indicadores e información para las distintas etapas del proyecto. Los indicadores de producto miden la eficacia final e intermedia, es decir los productos finales e intermedios del proyecto; los indicadores de impacto (resultado) miden la efectividad del resultado en términos de logro de objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales y, finalmente, los de gestión (proceso) aportan los elementos en los cuales deben examinarse los recursos, oportunidad, ejecución por parte del gestor del proyecto. (Ibíd. Pagina 13), dentro de estos se encuentran:

- Costo de oportunidad.
- Cálculo de la tasa interna de retorno a tasa financiera a precios de mercado.
- Calculo del Costo Anual Equivalente CAE a precios de mercado.
- Costo eficiencia
- Costo por unidad de beneficio
- Costo por unidad de capacidad
- Beneficio costo
- Nuevo Valor Presente Neto a precios económicos o sociales, NVPNES.
- Calculo de la tasa interna de retorno a precios económicos o sociales.
- Costo Anual Equivalente Económico y Social, CAEES
- Costo Mínimo

Existen organismos que se especializan en realizar investigaciones y distintos informes donde se analizan y estudian los lineamientos y metodologías para realizar proyectos de inversión de manera efectiva, dentro de estos informes se encuentran:

El Manual Metodológico General, para la identificación, preparación y evaluación de proyectos (Versión Ajustada), elaborado por el Departamento Nacional de Planeación diseñado para evaluar aquellos proyectos que compitan por fondos del Presupuesto de Inversión Pública y en el cual se utilizan los conceptos de evaluación financiera, económica y social. Sin embargo es una metodología flexible en la medida que permite elaborar solo la información pertinente en los formatos registrados y no todos los formatos son de obligatoria presentación si el proyecto no lo requiere a consideración del evaluador.

El objetivo central de todo proyecto de inversión pública es solucionar un problema o una necesidad sentida en una población determinada. El Manual pretende establecer las condiciones necesarias para que

¹⁵ La Inversión Pública en general se divide en varios componentes que constituyen las fases por las cuales atraviesa un proyecto de inversión (ciclo de proyecto). Estas son la preinversión, la inversión y la operación.

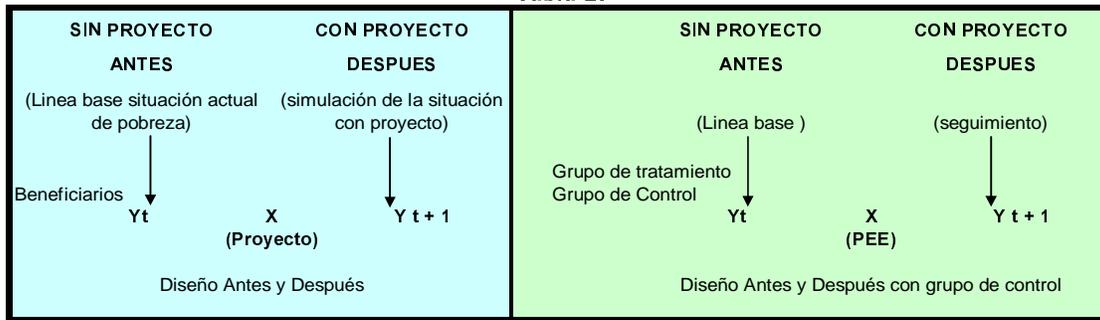
La preinversión es "todo el conjunto de acciones relacionadas con la identificación, preparación, y formulación de proyectos como estudios técnico-económicos que se desarrollan para alimentar el proceso de la toma de decisiones" (ILPES, 1991: 7). La inversión es la ejecución; utiliza recursos y entrega bienes o servicios terminados (Ibíd., p. 7). La operación es la etapa en la cual se perciben los beneficios derivados de las inversiones realizadas en la ejecución del proyecto (Ibíd., p. 8)

dicha solución sea la óptima que genere empleo y promueva el consumo de bienes y servicios nacionales a costo normal y con ello garantizar una adecuada asignación de recursos del Presupuesto de Inversión Pública.

Otro organismo es la CEPAL, cuya Metodología contempla la Evaluación de impacto ex-ante y ex-post de los programas sociales y en particular los de lucha contra la pobreza. El objetivo principal de la guía de la CEPAL, orientar las actividades que se enfocan en la realización de proyectos de inversión social con el fin de aumentar la eficacia, la eficiencia y la equidad de las políticas públicas.

El objetivo de la evaluación ex-ante es proporcionar elementos de juicio para determinar cual es el proyecto o la combinación de proyectos que más conviene a la población en términos del cambio de las condiciones de vida de los beneficiarios. Para ello se analiza la situación actual de pobreza de los beneficiarios del proyecto (el “antes”, o situación sin proyecto), y el (el “después” o con proyecto). Así, el impacto del proyecto será la diferencia en cualquier variable de resultado antes y después de la ejecución del proyecto.

Tabla 2.



Fuente: Autores de Manual de aplicación CEPAL

Con esta metodología de evaluación ex - ante, la pauta se concentra en seis pasos con sus respectivas actividades:

En la evaluación ex ante, se concentra en seis pasos principales

- 1) Diagnosticar la pobreza en el área geográfica respectiva
- 2) Proponer alternativas de solución a los problemas específicos identificados
- 3) Levantar la línea de base
- 4) Seleccionar los posibles beneficiarios
- 5) Simular la situación con proyecto y medir el impacto de los programas
- 6) Jerarquizar los proyectos por eficiencia y eficacia.

En la evaluación ex-post los pasos son:

- 1) Analizar los objetivos del programa a evaluar
- 2) Determinar las características y los efectos del programa
- 3) Identificar las preguntas de evaluación
- 4) Seleccionar los indicadores de impacto
- 5) Estimar el impacto del programa
- 6) Analizar la eficacia y eficiencia del programa.

1) Diagnosticar la pobreza en el área geográfica respectiva, en donde se tienen en cuenta:

- a) A quién se le debe considerar como pobre en esta zona
- b)Cuál es la magnitud de la pobreza
- c)Cuál es su intensidad
- d)Cuáles serían las ventajas o desventajas de utilizar algunos de estos índices de pobreza en la formulación y evaluación de impacto de los programas.

En este aspecto, los proyectos del **DABS**, están ubicados por localidades y cuentan con información estadística de la población afectada y de la cobertura que pueden brindar en cuanto a la necesidad que se quiere abordar, en algunos proyectos hace falta profundizar más sobre los indicadores de pobreza en la zona, esto a través de las Alcaldías locales, que son los entes que más cercanos están a la población y conocen a fondo su problemática, y pueden corroborar las estadísticas suministradas.

Dentro de los indicadores sugeridos puede incluirse el índice de incidencia de la pobreza (H), los índices de Foster (FTG), el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI), el índice de pobreza humana (IPH) y el índice de desarrollo humano (IDH). Para el caso de Bogotá entidades como la cámara de comercio pueden suministrar información acerca de indicadores de NBI y IDH, teniendo en cuenta estudios por localidades como el Observatorio de Bogota.

4. Metodología

1. Para la obtención de la Fichas EBI SE recurrió a la Página Web de Planeación Distrital debido a que esta administración tiene como política publicar la información sobre sus Proyectos de Inversión.
2. Para clasificación de las Fichas se hizo un filtro que consistió en discriminar las fichas de los Proyectos que tenían fecha de registro anterior al 1 de Enero del 2004.
3. Un segundo Filtro fue la clasificación de los Proyecto Sociales y No Sociales.
4. Partiendo de los Proyectos Sociales como objeto de estudio el análisis de las fichas EBI por entidades se encontraron varias inconsistencias tales como:
 - El diligenciamiento incompleto de las fichas, no se encuentra en algunas fichas el tipo de Proyecto y su Etapa, lo cual dificultó la clasificación para el filtro.
 - La no disponibilidad de algunas fichas.

De los Proyectos Presentados en la Administración de Luis Eduardo Garzón (2004 - 2008) en el Plan de Desarrollo: "Bogota sin Indiferencia, Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión", se destaca la Secretaria de Educación Distrital como la entidad con mayor participación en Proyectos de Inversión (con 20 Proyectos), en ese orden la segunda entidad que presentó mas Proyectos es el Departamento Administrativo de Bienestar Social (con 15 Proyectos), seguida de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (con 13 Proyectos).

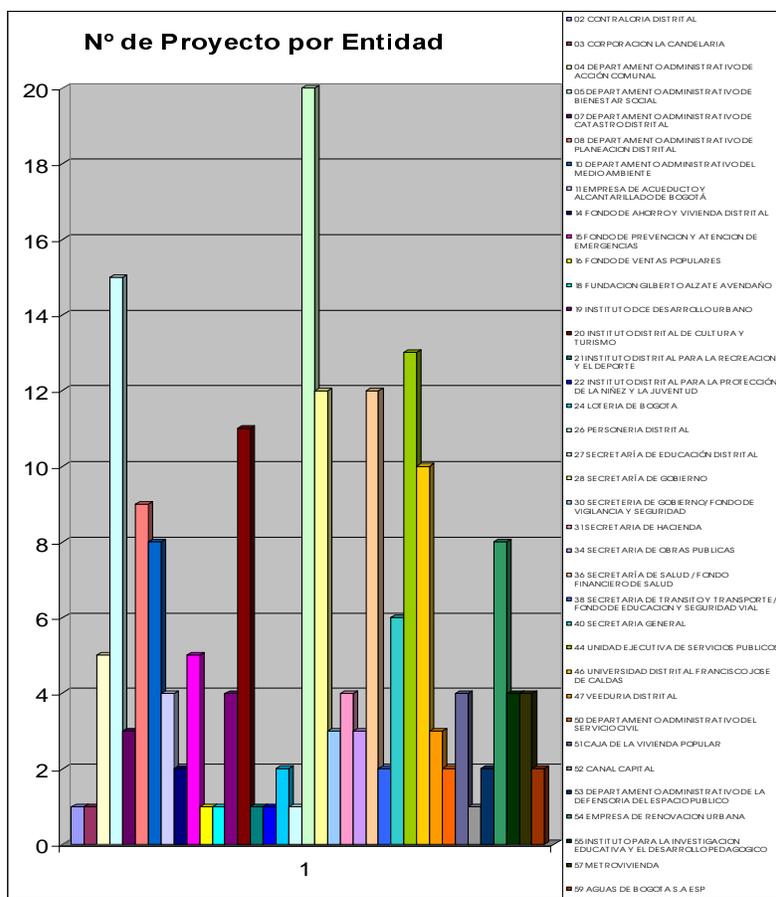


Gráfico 1. Proyectos Presentados por cada Entidad del Distrito
Fuente: Autores Alcaldía Mayor DAPD, DABS.

De un total de 190 proyectos presentados en la Administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) en el Plan de Desarrollo: “Bogotá sin Indiferencia: Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, se presentaron 53 Proyectos de Tipo Social que corresponde al 28% del total de los proyectos y 137 Proyectos no Sociales que corresponde a un 72% del Total de los Proyectos.

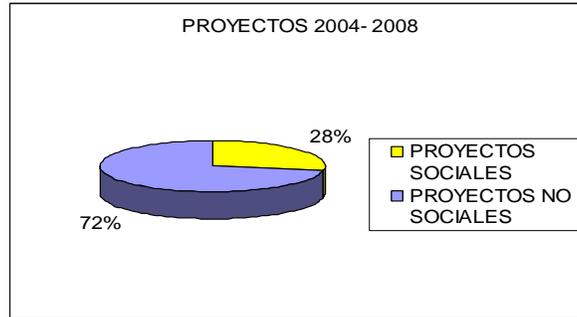


Gráfico 2. Total de Proyectos Presentados por la Administración (2004- 2008)

Fuente: Autores Alcaldía Mayor DAPD, DABS.

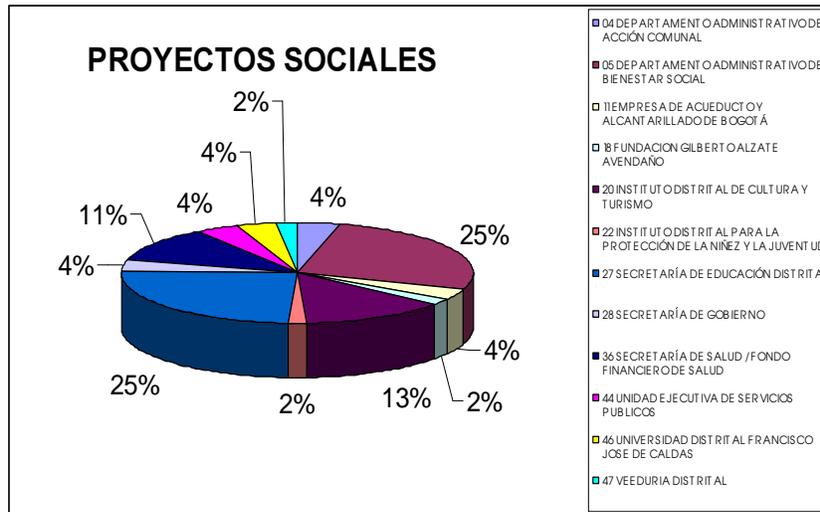


Gráfico 3. Proyectos Sociales

Fuente: Autores Alcaldía Mayor DAPD, DABS.

5. Análisis de la evaluación de los proyectos de inversión social de la administración 2004 - 2008

Análisis de la estructura general del Proyecto y de cada una de sus partes Integrantes.

Para la realización del presente análisis se tuvo en cuenta que cada uno de los proyectos tuviera en su esquema las partes constitutivas del prototipo dado en el manual metodológico que para tal efecto entrega Planeación Distrital y una concordancia de cada una de sus partes constitutivas del prototipo dado en metodología General Ajustada que para tal efecto entrega Planeación Nacional.

De un total de 53 Proyectos que fueron escogidos como proyectos de Inversión Social se tomaron 17 Proyectos como Objeto de Estudio correspondientes a las Entidades de: Departamento Administrativo de Acción Comunal, Secretaria de Educación Distrital y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Los Proyectos por entidades y las variables analizadas fueron en su orden:

Entidades y Proyectos objeto de Estudio:

Entidad: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL “DAAC”

Proyectos:

- 324: Politécnicos Comunitarios y Apoyo a Iniciativas Empresariales Solidarias

- 334: Fortalecimiento y Apoyo de los Procesos de las Organizaciones Sociales

Entidad: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL “SED”

Proyectos:

- 252: La Ciudad Como Escenario Educativo.
- 259: Conformación y Fortalecimiento de Grupos, Niños, Niñas y Jóvenes que Fomenten su Desarrollo Humano en el Tiempo Extraescolar

Estos dos proyectos fueron unidos y tomaron el nombre del Primer Proyecto: “*La Ciudad como Escenario Educativo*” de acuerdo al proceso de armonización que se dio para llevar a cabo los objetivos del Programa: “Escuela ciudad y ciudad escuela” que corresponde al Eje Social del Plan de Desarrollo: “Bogotá sin Indiferencia”.

- 260: Inclusión Social y Protección a la Niñez en la Escuela
- 297: Desarrollo de una Cultura de la Infancia

Estos dos proyectos fueron unidos y tomaron el nombre del Primer Proyecto: “**Inclusión Social y Protección Social a la Niñez y la Juventud en la Escuela**” de acuerdo al proceso de armonización que se dio para llevar a cabo los objetivos del Eje Social del Plan de Desarrollo: “Bogotá sin Indiferencia”.

- 263: Comunidades por la igualdad de oportunidades en educación

Este proyecto se encontraba en la ficha Estadística Básica de Inversión Distrital “EBI-D” con el nombre de “**Solidaridad para la Permanencia Escolar**”

- 266: Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de los Jóvenes Trabajadores
- 267: Educación Media, Técnica Y Tecnológica
- 290: Educación para Jóvenes y Adultos Ligada a la Cultura del Trabajo y la Educación Superior.

Estos dos proyectos fueron unidos y tomaron el nombre del segundo Proyecto: “**Educación para Jóvenes y Adultos Ligada a la Cultura del Trabajo y la Educación Superior**” de acuerdo al proceso de armonización que se dio para llevar a cabo los objetivos del Eje Social del Plan de Desarrollo: “Bogotá sin Indiferencia”.

- 273: Formación y Estímulos al Ejercicio Profesional de la Enseñanza

Este proyecto se encuentra en las fichas EBI-D con el nombre de: **Cualificación y Mejoramiento Profesional de los Maestros y las Maestras.**

- 279: Evaluación de los Aprendizajes

Este proyecto se encuentra en las fichas EBI-D con el nombre de: **Currículo y evaluación.**

- 289: Conflictos Escolares, Democratización y Fortalecimiento de Los PEI

Este proyecto se encuentra en las fichas EBI-D con el nombre de: “**Derechos Humanos, Convivencia y Democracia en la Escuela**”

- 396: Gratuidad en el Sistema Educativo Oficial del Distrito Capital
- 400: Fortalecimiento de Proyectos Educativos Institucionales y Formulación de Planes Locales de Educación

Entidad: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS

Proyectos:

- 173: Expansión e Integración Social de la Universidad Distrital con la Ciudad y la Región
- 378: Promoción de la Investigación y Desarrollo Científico

VARIABLES ANALIZADAS:

- ◆ Antecedentes
- ◆ Identificación del Proyecto
- ◆ Clasificación
- ◆ Descripción Problema
- ◆ Localización Geográfica
- ◆ Justificación
- ◆ Alternativas de Solución
- ◆ Objetivo General
- ◆ Objetivos Específicos
- ◆ Metas
- ◆ Beneficios del Proyecto
- ◆ Medición del Beneficio
- ◆ Población Objetivo
- ◆ Estudios que Respaldan la Información Básica del Proyecto
- ◆ Flujo Financiero del Proyecto
- ◆ Fuentes de Financiación
- ◆ Evaluación Ex Ante
- ◆ Observaciones
- ◆ Datos del Formulario
- ◆ Concepto de Viabilidad

6. Resultados Generales:

De acuerdo a los resultados del análisis realizado, se encontró que ninguno de los Proyectos analizados tiene Evaluación Ex-ante como soporte a la formulación de dichos proyectos.

Igualmente, en todos los proyectos existe información referente a estudios que respaldan el proyecto exceptuando el proyecto 269, pero dichos estudios no corresponden a los indicados en la Metodología. Sin embargo se encontraron algunos aspectos que corresponden a diagnósticos relativos al Proyecto.

En los proyectos del DAAC observamos que tampoco hay Evaluación Ex –ante ni una formulación apropiada, puesto que no se presentan alternativas de solución.

Respecto a los proyectos de la SED encontramos que la Localización Geográfica es unas de las mayores fallas metodológicas, puesto que no se discrimina la ejecución del presupuesto por localidades. En cuanto a la Población Objetivo observamos que se tienen en cuenta los formatos metodológicos, con la excepción de los proyectos 273 y 279. En el gráfico siguiente observamos el porcentaje de cumplimiento del estándar por características:

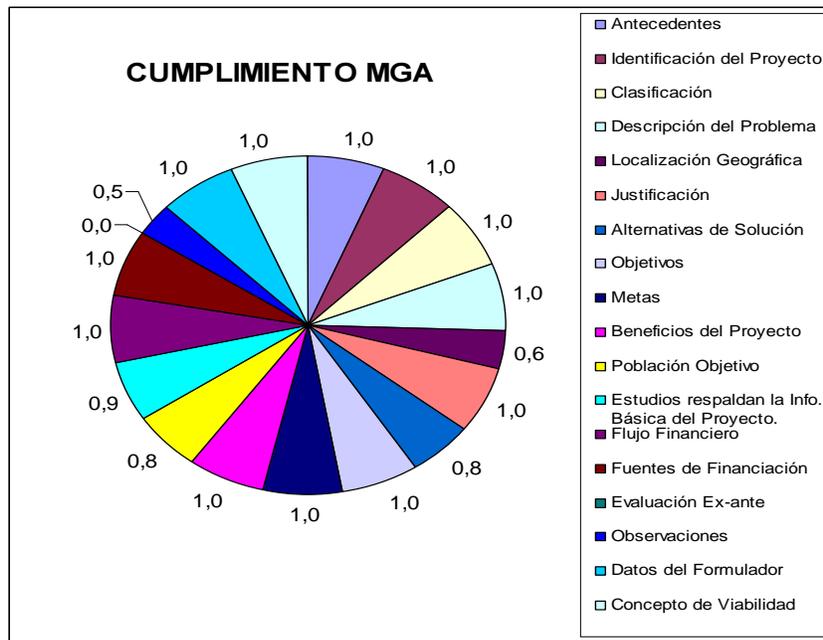


Gráfico 4 Cumplimiento % de la Metodología General Ajustada

Fuente: Autores Alcaldía Mayor DAAC, SED.

De acuerdo con el Gráfico 4, el aspecto que no se cumple en toda la muestra es la Evaluación Ex ante con un 0.0%, seguido de la Localización Geográfica con un 60%. Del mismo modo las Alternativas de Solución no se cumplen en un 80% lo mismo que la Población Objetivo. Es importante ver que los Estudios que respaldan la Información del Proyecto se tiene en cuenta en el 90% de los Proyectos, aunque hay que mencionar que simplemente son referencias de tipo bibliográfico sin que se profundice en la relación causal entre los resultados y conclusiones de dichos y la formulación del proyecto.

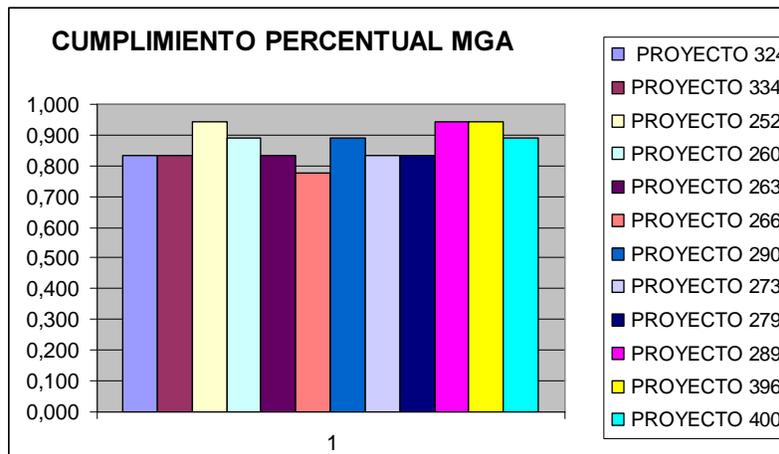


Gráfico 5. Proporción del Cumplimiento de la Metodología General Ajustada
Fuente: Autores Alcaldía Mayor DAAC, SED.

El Gráfico 5, refleja que ningún proyecto cumple con el 100% de los requerimientos hechos en la Metodología General Ajustada. Siendo el Proyecto 266 el que menos cumple con un 78% de cumplimiento, en contraste con los Proyectos 252, 289 y 396 que alcanzan un 94% de cumplimiento de las sugerencias Metodológicas.

Para analizar la información pertinente de los proyectos en relación con los tres métodos propuestos por la CEPAL para medir pobreza, se determinó extraer una muestra en los estudios que respaldan la Información Básica de los Proyectos. Dentro de esta información se encontraron como estudios pertinentes, los siguientes, aunque como se señaló en el caso anterior, la relación de causalidad es débil en términos de los objetivos formulados en cada proyecto estudiado.

- 260: Inclusión Social y Protección a la Niñez y la Juventud en la Escuela.
- 289: Derechos Humanos, Convivencia y Democracia en la Escuela.
- 334: Fortalecimiento y Apoyo de los Procesos de las Organizaciones Sociales.
- 396: Gratuidad en el Sistema Educativo Oficial del Distrito Capital.

FUNDACION GILBERTO ALZATE AVENDAÑO

- 186: Realización de salones concurso y exposiciones artísticas.

SECRETARIA DE SALUD – FONDO FINANCIERO DE SALUD.

- 337. Promoción de la alimentación sana.
- 340. Universalización de la atención integral en salud con enfoque familiar y comunitario.
- 341. Dignificación del trabajo en salud.
- 342. Desarrollo de la dirección del sistema territorial de salud y fortalecimiento de la red pública hospitalaria.
- 347. Cooperación técnica local, nacional e internacional para el desarrollo del sector salud.

7. El Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS:

Por su importancia dentro del objeto de estudio de la investigación, se presentan de manera particular los resultados del análisis de los 17 proyectos efectuados y ejecutados por el Departamento Administrativo de Bienestar Social. Dichos proyectos tienen objetivos netamente sociales, para desarrollar programas de protección a la niñez, juventud y a personas de la tercera edad desamparadas; comedores comunitarios, los cuales propenden por la alimentación de las personas más necesitadas y en condiciones de hambruna; programas de inclusión a familias con alto deterioro urbano; programas de educación sexual y de forma general, programas de atención a personas que habitan en la calle como mendigos y prostitutas.

Proyectos Objeto de Estudio:

- **0176:** Alternativas de prevención integral con niñez, juventud y familia ante el uso indebido de sustancias psicoactivas.
- **202:** Pactos para la inclusión con familias ubicadas en zonas de alto deterioro urbano.
- **204:** Políticas y estrategias para la inclusión social.
- **205:** Atención integral a niños y niñas menores de 18 años con autismo y discapacidad cognitiva moderada y grave.
- **206:** Integración familiar para niños y niñas en protección legal.
- **210:** Promoción de los derechos sexuales y reproductivos en la población juvenil de BOGOTÁ, D.C.
- **212:** Comedores comunitarios: un medio para restablecer el derecho a la alimentación.
- **213:** Gestión para el Desarrollo Social.
- **217:** Institucionalización Plan de igualdad de oportunidades junio 3 de 2004
- **218:** Un Compromiso de protección integral con los niños y las niñas trabajadores y en riesgo de vinculación laboral
- **7187:** Servicios de operación y apoyo de las unidades de servicios DABS.
- **7217:** Atención para el bienestar de la persona mayor en pobreza en Bogotá D.C.
- 7306: Oír ciudadanía. tención a personas que ejercen la prostitución.
- **7311:** Atención al adulto/a con limitación física y/o mental.
- **7312:** Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle.
- **7314:** Seguridad alimentaria y nutricional – DABS.

De acuerdo con el manual de procedimientos establecido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD y los procedimientos establecidos por el Banco Distrital de Programas y Proyectos (BDPP) “no se exige que los proyectos a registrarse en el (BDPP-ACEP) deban estar formulados y evaluados con una metodología en particular. Sin embargo, es necesario tener en cuenta y considerar los lineamientos y aspectos que este instructivo propone, por cuanto la formulación debe proveer la información suficiente para diligenciar la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión Distrital (Ficha EBI-D). De acuerdo con lo anterior, cualquier metodología de formulación y evaluación de proyectos que provea la información necesaria para diligenciar la ficha es aceptada por el Banco, si se tiene en cuenta que lo fundamental es la calidad de la información.” Cada uno de los proyectos analizados en el DABS cuenta con su ficha EBI correspondiente, y tiene en cuenta los siguientes puntos mínimos que sugiere el manual, los cuales corresponden en una proporción al 90% sobre aspectos que se deben tener en cuenta en la formulación de un proyecto:

De acuerdo con las 14 variables definidas según el estándar teórico que debe contemplar cada proyecto, a continuación se detalla del porcentaje de cumplimiento de cada uno, de acuerdo con la metodología sugerida por el manual:

Tabla 3. Proporción del Cumplimiento de la Metodología General Ajustada en el DABS

Nº PROYECTO	PORCENTAJE
176	64%
202	71%
204	71%
205	71%
206	71%
210	64%
212	71%
213	71%
217	64%
218	71%
7187	71%
7217	79%
7306	64%
7310	86%
7311	79%
7312	79%
7314	71%

Fuente: Autores Alcaldía Mayor DABS.

Los resultados muestran que los proyectos formulados por la dependencia más importante en el área social del Distrito Capital, no cumplen aproximadamente en un 30% con las pautas metodológicas estándar, necesarias para asegurar su calidad. Desde el punto de vista cualitativo, dicho porcentaje corresponde a la no elaboración de indicadores de impacto en el bienestar de los individuos hacia quienes están dirigidos y no evaluación de las utilidades sociales definidas como prioritarias por la Administración de la Capital.

8. RESULTADOS Y RECOMENDACIONES POR VARIABLES

- **Diagnóstico y Objetivos:** En general, en la mayor parte de las guías de los proyectos sociales no aparecen diagnósticos operativos de la situación sobre la que se quiere trabajar.¹⁶ La información se limita a la localización geográfica del proyecto, a datos poblacionales de tipo cuantitativo y se incluyen algunas generalidades acerca de la situación económico-social de los afectados.

Con base en los anteriores resultados se sugiere que sea obligatorio para los formuladores incluir los siguientes aspectos:

- Exponer suficientemente y con claridad las causas del problema y los posibles medios de superarlo
- Definir las magnitudes del problema, tanto en términos de la cantidad de población afectada como también en cuanto a la lesión y/o perjuicio y consecuencias que la misma representan para los afectados
- Especificar y cuantificar la factibilidad de su solución, control o disminución de las causas principales que originan el problema.
- Determinar el perfil de los beneficiarios y los impactos correspondientes.

En lo que respecta a los objetivos es necesario precisarlos no solo en tiempo y lugar, y con relación a los costos que el proyecto demande, sino que también hay que jerarquizarlos de acuerdo con su importancia y factibilidad. También es muy importante establecer la causalidad y coherencia entre los objetivos de un programa, el proyecto formulado y las políticas sociales. Como los objetivos de los programas deben responder a los lineamientos de las políticas de acción social y los grandes objetivos de la política pueden formularse globalmente e incluso a largo plazo incluyendo opciones macro sociales, los objetivos de los proyectos deben bajar a nivel micro los postulados enunciados concretizándolos a tiempo y lugar focalizándolos en un grupo preciso de sujetos sociales.

¹⁶ Estos diagnósticos corresponden a la información que permite perfilar o caracterizar en términos de su ubicación social y cultural a los beneficiarios del programa, determinar con claridad el problema a superar y las causas que lo han originado o que lo mantienen en la situación en que se encuentran.

- **Tecnologías de transformación social:** El diagnóstico de cualquier proyecto que busque ser útil, debe establecer con precisión en el problema que intenta resolver y en el tipo de beneficiario al que se dirige, eligiendo los medios más eficaces para su solución.

Sobre la base de la premisa anterior, el tema de las tecnologías de transformación social representa un vacío en casi todas las guías de presentación y formulación de proyectos. Estas tecnologías que deberán surgir del diagnóstico y de la población objetivo, supone un serio conocimiento del estado del arte en las disciplinas técnicas y sociales relevantes y una cuidadosa reflexión sobre la estrategia a seguir y no a la aplicación de algunas herramientas que se utilizan por igual para situaciones diferentes.

Como es factible que un proyecto utilice más de una tecnología, la recomendación al respecto es la exigencia de proveer en la formulación de los proyectos, las posibles combinaciones de las mismas y su utilización en las distintas etapas. Así, en un proyecto de autoconstrucción de viviendas por ejemplo existirán tecnologías constructivas y otros netamente sociales que les servirían de apoyo a metas sociales como generar valores de solidaridad, pertenencia, laboriosidad etc.

- **En cuanto al financiamiento del proyecto:** Es de primera importancia exigir que los proyectos formulados, realicen un desglose de los costos y gastos sujetos a un cronograma de trabajo y efectúen un comparativo de los costos estimados con los cambios que se esperan producir. Por ello es conveniente indicar el costo total de los principales componentes del programa discriminándolos en forma anual incluyendo fuentes de financiamiento con las que se cuenta y espera contar. También se recomienda incluir en los casos en que sea pertinente:
 - Detalles sobre inversiones.
 - Tipo de endeudamiento (si lo hay)
 - Plan de amortización.
 - Adición de partidas presupuestarias futuras.

Por otra parte, también en la Evaluación ex - Ante de los proyectos, es necesario incluir componentes que midan el impacto del proyecto o indicadores que muestren el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a quienes va orientado el proyecto. También debe exigirse la evaluación social en forma completa, de acuerdo con los estándares internacionales identificados en el enfoque teórico de este estudio.

Alternativas de Solución Propuestas a algunos de los principales Problemas Identificados:

- **Levantar la Línea de Base**

Definir las variables sobre las cuales se asume que el Proyecto en cuestión va a impactar, como salud, educación entre otros, en relación con el Programa Social y el Plan de Desarrollo.

- **Seleccionar los posibles beneficiarios**

Para realizar una correcta selección de beneficiarios se debe definir la población objetivo de cada proyecto y profundizar en la focalización de dichos beneficiarios directos y establecer los efectos a corto plazo y largo plazo. En los proyectos del DABS, se cuenta con la población objetivo, pero no es clara la metodología empleada para determinarla y sería importante definir los impactos sobre la población, ya que solo se estipulan cifras de cobertura y de forma general.

- **Simular la situación con proyecto y medir el impacto de los programas**

Deben analizarse los cambios en los indicadores de pobreza teniendo en cuenta la situación con y sin proyecto.

- **Jerarquizar los proyectos por eficiencia y eficacia.**

1. **Por eficiencia:** Construyendo indicadores de impacto comunes a todos los proyectos que permita establecer la causalidad con los distintos programas y con el Plan de Desarrollo en general.
2. **Por eficacia:** Calcular indicadores de costo impacto, ya que la eficiencia es el logro de los objetivos al mínimo costo. Evaluar la relación costo-impacto es conocer cuánto cuesta cada alternativa, y obtener cierta magnitud de impacto.

En el caso de la ausencia de información de campo para los indicadores de impacto, los logros del proyecto se pueden si se utilizan metodologías básicas de Costo Eficiencia (Tarkim 2000) o el Método de los Efectos (Miranda 1997), las cuales brillan por su ausencia en los proyectos examinados por éste trabajo.

Otro aspecto importante que debe exigirse a los formuladores de proyectos y sus aprobadores, es la configuración de flujos de caja a precios constantes. Sin dejar de tener en cuenta que estos proyectos son netamente de inversión social y que no se obtendrá ningún tipo de beneficios o rentabilidad, es necesario conocer en términos reales la distribución del presupuesto, los costos de la operación y las inversiones definidas como necesarias para ejecutar el proyecto.

Finalmente, se recomienda que aunque el Ley 80 de Contratación no lo exija, para la recepción de propuestas técnicas y económicas en las entidades del Estado, sea requisito no subsanable el cumplimiento en general de las pautas de Evaluación Ex Ante tal y como se definen en cualquier estándar nacional o internacional. Ello con el fin de asegurar un mínimo de calidad, en los proyectos sociales, los cuales por su naturaleza y las características de sus destinatarios, deben ser más rigurosos si queremos asegurar que los impactos que generen en su ejecución permitan ir disminuyendo la enorme deuda social que tiene el Estado Colombiano con la población más vulnerable del País.

BIBLIOGRAFIA

Miranda, J. J. (1997) Evaluación de Proyectos. Editorial: Nueva Colombia Industrial.

Mokate, K. y CASTRO R. (2001) : Evaluación Económica de Proyectos. Ediciones Uniandes. Bogotá - Colombia

Mokate K. y CASTRO R. (2002): Evaluación Social de Proyectos. Ediciones Uniandes. Bogotá - Colombia

Tarkin, A. J. y BLANK L. T. (2003) Ingeniería Económica. McGraw-Hill, 4ª. Edición

Balance Social del Distrito Capital 1998-2001

SIFEM: sistema integrado de formulación, evaluación y monitoreo de programas y proyectos sociales

PAUTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO EX-ANTE Y EX-POST DE PROGRAMAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA -Aplicación metodológica- Planificación Económica y Social (ILPES) - Área de Proyectos y Programación de Inversiones Santiago de Chile, enero del 2006.

FUNDACION CORONA. Bogota como vamos. www.fundacioncorona.org.co

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Bogota como vamos. www.ccb.org.co

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL, Ficha Estadística Básica de Inversión "EBI". www.dapd.gov.co

Manual de procedimientos para la operación y administración del Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Administración Central y Establecimientos Públicos (BDPP-ACEP) Bogotá D.C., Mayo de 2004

REPUBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP DIRECCIÓN DE INVERSIONES Y FINANZAS PÚBLICAS GRUPO ASESOR DE LA GESTION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN PUBLICA – GAPI programa de las naciones unidas para el desarrollo – PNUD proyecto de modernización de la administración financiera del sector público – masfp versión ajustada Bogotá, D.C., 2004

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, Manual Metodológico General, para la identificación, preparación y evaluación de proyectos. 2004.

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL "ILPES". Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones.

PLANES DE DESARROLLO:

Plan de desarrollo POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS

Plan de desarrollo BOGOTA SIN INDIFERENCIA

PAGINAS WEB:

www.dabs.gov.co

www.eclac.cl