

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

(CO-0145)

RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO Y
GARANTE:** República de Colombia

**ORGANISMO
EJECUTOR:** Red de Solidaridad Social (Red)

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$ 30.000.000 (CO en monedas no convertibles - CO Col\$)
	US\$ 220.000.000 (CO)
Aporte local:	US\$ 110.000.000
Recursos adicionales del gobierno:	US\$ 895.000.000
Total:	US\$1.255.000.000

Esta operación financiera parcialmente un plan de inversiones del gobierno colombiano que compromete aproximadamente US\$1.255.000.000 durante el período 1996-1998.

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:		<u>CO Col\$</u>	<u>OC</u>
	Plazo de amortización:	25 años	25 años
	Período de desembolso:	3 años	3 años
	Período de compromiso:	30 meses	30 meses
	Tipo de interés:	4% fijo	variable
	Inspección y vigilancia:	1%	1%
	Comisión de crédito:	N/A	0,75%

OBJETIVOS: Dentro de la estrategia de largo plazo para la reducción de la pobreza emprendida por el Gobierno de Colombia, la Red de Solidaridad Social constituye un nuevo enfoque de gestión social entre el Estado y la sociedad, para responder a la problemática social que caracteriza al país. Los objetivos básicos de la Red son: a) mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población, buscando potenciar sus capacidades e iniciativas para que logren superar su situación de pobreza; b) asegurar coordinación, coherencia y eficacia entre los distintos programas sociales a cargo de la Red; c) mejorar la cobertura, el acceso y la calidad de los servicios sociales y el funcionamiento de las instituciones encargadas de la inversión social de la Red, con base en un enfoque integral, y d) mejorar la capacidad de respuesta del gobierno en lo que concierne a los

problemas sociales y contribuir, en este campo, a los procesos de descentralización y modernización del Estado, promoviendo la participación organizada de la comunidad en la asignación, seguimiento y evaluación de las inversiones.

DESCRIPCIÓN:

Los principios que guían la acción de la Red incluyen: a) **transparencia** en la identificación y selección de los beneficiarios y en el manejo de los recursos; b) **validación** o aceptación de las decisiones de la Red por los diferentes actores sociales; c) **equidad** en la aplicación de los recursos donde existe mayor población en situación de pobreza; d) **justicia** en la selección de los beneficiarios más pobres, débiles y vulnerables; e) **participación** de la sociedad en todos los aspectos del programa; f) **integralidad** de los componentes para mejorar el rendimiento de las inversiones y posibilitar la movilidad social de los beneficiarios, y g) **gestión y control** para garantizar la calidad, la agilidad y la transparencia en la entrega de los servicios.

La Red financiará las actividades de 13 programas sociales distintos, ejecutados principalmente a nivel municipal, en muchos casos subcontratando al sector privado o a organizaciones no gubernamentales (ONG). Los programas serán administrados por nueve entidades ejecutoras al nivel nacional más la Red; esta última también tendrá la función de coordinación general. La mayoría de los programas existían antes de la formación de la Red, pero operaban descoordinadamente, con reglas no muy claras y, en su mayoría, no llegaban a los más pobres. Los proyectos que se financiarán son pequeños, sin complicaciones técnicas y, en la mayoría de los casos, no superarán un valor de US\$75.000.

Respetando los principios de la Red, se creó un mecanismo para la asignación de los recursos, las "Mesas de Solidaridad Social" (Mesas), que son instancias de concertación a nivel nacional, departamental y municipal. La Mesa es un foro abierto a la participación de todos los sectores (gobernantes, entidades ejecutoras, sociedad civil, sector privado y la comunidad), y es en esta instancia donde se adoptan las decisiones acerca de la focalización geográfica de los programas de la Red. Los beneficiarios de los programas serán seleccionados por una instancia técnica a nivel municipal, utilizando mecanismos de autofocalización e información del censo, de los archivos municipales y del conocimiento de la comunidad.

Los programas de la Red son los siguientes:

- a) **empleo urbano y capacitación laboral:** pequeños proyectos de obras y servicios de interés municipal intensivos en mano de obra no calificada y capacitación para el trabajo mediante cursos vinculados a prácticas laborales;
- b) **empleo rural:** obras que repercutan en el desarrollo económico y social de las comunidades rurales y que, por su naturaleza, demanden el uso de mano de obra no calificada en forma intensiva;
- c) **mejoramiento de vivienda urbana y el entorno y construcción o adquisición de vivienda nueva:** superación de las carencias de la vivienda básica, adquisición o construcción de soluciones de vivienda, construcción o rehabilitación de vías, conexiones de servicios públicos y construcción o reformas de escuelas o puestos de salud;
- d) **saneamiento básico y mejoramiento de vivienda en zonas rurales:** dotación de servicios de agua potable y de eliminación de excretas; asimismo, acciones para mejorar las condiciones estructurales de la vivienda, tales como cubiertas, muro, pisos, cocinas y unidades sanitarias;
- e) **parques y áreas recreativas:** dotación de espacios comunes destinados a la recreación, cultura y acercamiento comunitario;
- f) **programa de atención materno infantil:** control prenatal, atención del parto y puerperio, apoyo nutricional a la madre y atención al menor durante su primer año de vida;
- g) **apoyo alimentario a niños en edad preescolar:** mejoramiento de las condiciones nutricionales de los niños atendidos en los hogares comunitarios de bienestar;
- h) **bono alimentario rural:** entrega de un complemento alimentario a niños no cubiertos por el programa de hogares comunitarios de bienestar;
- i) **ancianos indigentes:** prestación de servicios de bienestar social, tales como acceso a habitación, alimentación, vestimenta, servicios de salud y actividades recreativas a la población indigente de más de 65 años;
- j) **auxilio a niños en edad escolar dependientes de mujeres jefas de hogar:** subsidios en útiles, textos y uniformes o en dinero para niños en edad escolar;
- k) **talentos deportivos y artísticos juveniles:** entrega de becas a jóvenes que permitan sufragar los costos de instrucción y la práctica de actividades artísticas, deportivas o de liderazgo en la comunidad;
- l) **atención a la indigencia juvenil urbana:** alojamiento, vestimenta, servicios de salud física y psíquica, educación primaria y secundaria, formación para el trabajo, lucha contra la drogadicción, y
- m) **recolectores de materiales reciclables:** mejoramiento de las condiciones de recolección y comercialización y capacitación laboral.

Esta operación financiera parcialmente un plan de inversiones del gobierno colombiano que compromete aproximadamente US\$1.255 millones de recursos nacionales entre 1996 y 1998 y un total de US\$1.600 millones en el cuatrienio de este gobierno (1994-1998), ya que el programa se inició en el último trimestre de 1994. Las cifras no incluyen la participación local (municipio, comunidad, departamento) en el financiamiento, que sería entre 10% y 40%, dependiendo del programa y de la categorización del municipio. Inicialmente, el Banco estudió la posibilidad de un financiamiento por US\$500 millones, pero posteriormente acordó con el país dividir el financiamiento en dos tramos. Si el segundo tramo es solicitado, recibiría un procesamiento más rápido que el actual, basado en el cumplimiento de los objetivos y metas, la calidad de los proyectos ejecutados y el nivel de desembolsos de la actual operación.

Los montos por encima de los cuales las adquisiciones de este proyecto se harán por licitación pública internacional son: US\$250.000 para bienes y US\$2.500.000 para obras.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente, en su reunión del 25 de octubre de 1994, clasificó esta operación en la categoría III.

BENEFICIOS:

La Red puede rendir numerosos beneficios, entre los cuales el más importante es el mejoramiento de las condiciones de vida y la reducción del número de colombianos que viven en condiciones de extrema pobreza. Mediante la concentración de los recursos de los programas sociales en un grupo de población determinado, la Red procura ampliar el impacto de las inversiones del gobierno en el sector social.

La reorientación del gasto del gobierno hacia los grupos socioeconómicos más pobres también constituirá un logro importante de la Red. Antes de la creación de ésta los recursos de los programas sociales no alcanzaban a los segmentos de la sociedad que se encuentran en situación más apremiante ya que, por una serie de razones, el acceso era demasiado difícil. Por medio de la Red se insta a los organismos ejecutores a encontrar formas de llegar a esos grupos y se les presta asistencia para lograrlo.

Otro elemento importante de la Red es el perfeccionamiento y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales existentes, en lugar de crear estructuras paralelas. El Banco, trabajando en estrecho contacto con la Red, ha detectado deficiencias en la estructura institucional de varios organismos ejecutores del

programa. Se han puesto en práctica planes de acción para subsanar esos problemas y se diseñaron procedimientos para facilitar una mayor transparencia y eficiencia en la ejecución de los proyectos y la prestación de servicios del programa. Los esfuerzos para mejorar la eficiencia y llevar a cabo las reformas institucionales se extendieron a todos los organismos ejecutores, más allá de la unidad o departamento encargado de los programas financiados con fondos de la Red.

Los programas de la Red contribuirán al logro de estabilidad en las regiones del país afectadas por altos niveles de violencia e inseguridad, lo que constituye una meta importante del gobierno. La Red configura una nueva modalidad de distribución de los recursos del gobierno. Grupos que nunca tuvieron la oportunidad de participar en la fijación de necesidades prioritarias, la definición de proyectos y la selección de beneficiarios de los programas sociales, tendrán participación en la adopción de decisiones relativas. La Red operará en forma abierta y transparente, y los resultados de las inversiones deben reflejar en mayor grado las preferencias de la población beneficiaria.

RIESGOS:

Un riesgo importante para la adecuada ejecución del programa lo constituye la capacidad institucional de la Red para administrar la amplia variedad de componentes y el volumen de proyectos de cada uno de ellos. La Red es responsable, en definitiva, de la ejecución del programa, pero depende en alto grado del desempeño de los respectivos organismos ejecutores, municipalidades y comunidades. Por esta razón, mucho es lo que se ha hecho y continuará haciéndose para fortalecer a las instituciones responsables de la administración de los programas. Además, la Red ha creado una estructura regional con el objeto de brindar apoyo a los departamentos, municipalidades y grupos comunitarios en todos los aspectos relacionados con el programa.

La existencia de un sistema eficiente de seguimiento y evaluación reviste suma importancia para que la Red controle los flujos de fondos e información. Se ha prestado mucha atención a este aspecto y antes del primer desembolso de los recursos del Banco deberán estar operando sistemas de seguimiento y evaluación en todos los organismos ejecutores y en la Red. Ésta también ha procurado fortalecer las estructuras de seguimiento locales, o "veedurías comunitarias", puesto que la mayoría de los proyectos son pequeños y los organismos ejecutores no poseen una presencia local significativa. Una evaluación externa del programa a lo largo de su ejecución, que llevará a cabo una red de

universidades regionales, complementará los sistemas de seguimiento y evaluación de los organismos ejecutores y de la Red, y suministrará información acerca del impacto general de los programas.

Otro riesgo considerable del programa es que los recursos no lleguen a los beneficiarios. Es posible que líderes locales pudieran ejercer influencias indebidas en la selección de los beneficiarios o apropiarse de fondos, lo que sólo sería descubierto en una evaluación ex post. En cierta medida, este riesgo se atenúa mediante la presencia de delegados de la Red en las regiones, que tienen la responsabilidad de trabajar en estrecho contacto con los departamentos y municipalidades en cuanto a la distribución de los recursos y en asegurar la participación activa de las comunidades en todas las etapas de la implementación. La Red se ceñirá a una metodología de participación comunitaria que ya fue utilizada con buenos resultados durante más de diez años, en la ejecución del Plan Nacional de Rehabilitación en casi la mitad de las municipalidades del país. En casos en que la Red o las agencias ejecutoras descubran problemas a nivel municipal o departamental, podrán retener futuros desembolsos.

**EXCEPCIONES A
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

Se permite la contratación, sin llamado a concurso, del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de los Andes como secretaria técnica del grupo de universidades regionales responsables de la evaluación externa, basado en su experiencia con el tema y el tiempo que ha invertido durante 1995 en la organización de la estructura para la evaluación externa. La selección de las universidades participantes se basará en criterios incluidos en la propuesta presentada por el CIDER y aceptada por la Red (ver párrafo 3.36).

**PROCEDIMIENTOS
ESPECIALES:**

Se recomienda que los contratos de consultoría financiados con los recursos del Banco o de la contrapartida, cuyo costo no supere US\$50.000, se contraten de conformidad con lo previsto en la legislación nacional. El ejecutor informará al Banco sobre estas contrataciones y el Banco se reservará el derecho de revisar los nombres y antecedentes de los consultores seleccionados, y de ser necesario, objetar el financiamiento con los recursos del programa. En ningún caso se podrá impedir la participación de consultores provenientes de países miembros del Banco (ver párrafo 3.54).

Debido al gran número de proyectos pequeños, la correspondiente cantidad de comprobantes de gastos, y para facilitar una administración más eficiente del programa, se permite los desembolsos del préstamo contra el

plan de inversiones del respectivo año acordado entre el Banco y la Red, la autorización presupuestal por componente y la asignación del "techo indicativo" departamental. Los entes territoriales presentarán los comprobantes de gastos a las entidades ejecutoras o a sus instancias regionales de evaluación y monitoreo, según el procedimiento acordado. Dicha documentación estará a la disposición de la Red, del Banco, y de los auditores externos y será revisado por el Banco por muestreo (ver párrafos 3.45, 3.46 y 3.47).

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

El programa es congruente con la estrategia del Banco en Colombia, definida en el Documento de País aprobado en marzo de 1995. Dicha estrategia consiste en apoyar aquellos programas que favorezcan a los sectores sociales menos beneficiados, no solamente a través de un mayor gasto social sino además, promoviendo la eficiencia y equidad de los servicios. El financiamiento permitiría al Banco participar en una iniciativa para reducir la pobreza absoluta, responder a la crisis social que se manifiesta en los altos índices de violencia, así como colaborar en la consolidación del proceso de descentralización y al fortalecimiento institucional de varias entidades ejecutoras nacionales importantes.

**ORIENTACIÓN
HACIA LA POBREZA
CONFORME AL
OCTAVO AUMENTO:**

Todos los programas de la Red tienen como finalidad contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobres y vulnerables de la sociedad colombiana. Al ser un programa social que beneficia exclusivamente a los grupos de más bajos ingresos, éste cumple con los criterios de una operación enfocada hacia los más pobres, de acuerdo con las normas establecidas para la implementación de mandato de la Octava Reposición de Recursos del Banco.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso del programa:

- a) puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación (ver párrafo 3.37);
- b) aprobación de los criterios de evaluación del impacto ambiental de los tipos de proyectos de la Red y la presentación del curriculum del especialista ambiental a ser contratado para trabajar dentro de la Red (ver párrafo 4.20), y
- c) aprobación y puesta en vigencia del reglamento operativo general (ver párrafo 3.24).

Condiciones previas al primer desembolso de los componentes:

- a) aprobación y puesta en vigencia del reglamento operativo para el respectivo programa (ver párrafo 3.24), y
- b) en el caso del programa Vivir Mejor, la Caja Agraria deberá haber demostrado la capacidad institucional necesaria para la ejecución del programa, alcanzando las metas acordadas entre la Red y el Banco (ver párrafo 2.40).

Condiciones contractuales:

- a) a contar del año de terminación de la primera de las obras hasta el año del último desembolso, la entidad ejecutora incluirá, una vez al año, en su informe semestral de progreso, una reseña del mantenimiento de los proyectos y las medidas tomadas para subsanar las deficiencias identificadas basado en una evaluación por muestra de las entidades ejecutoras de los respectivos programas; hasta cinco años después del último desembolso inclusive, las entidades ejecutoras de los respectivos programas evaluarán el estado de mantenimiento de las obras financiadas con recursos de la Red y tomará las medidas necesarias para resolver los problemas identificados (ver párrafo 3.52);
- b) contratar al especialista ambiental dentro de los 30 días de la aprobación de la hoja de vida y términos de referencia por parte del Banco e incluir dentro del informe semestral de progreso una vez al año, una evaluación sobre el grado de cumplimiento de las medidas y procedimientos de protección ambiental, incluyendo recomendaciones para mejorar el desempeño ambiental de los proyectos (ver párrafo 4.20);
- c) los estados financieros auditados del programa serán presentados dentro de los seis meses subsiguientes al término del año fiscal (ver el párrafo 3.48);
- d) se presentará al Banco 30 días antes de la reunión anual, un listado de la asignación de los recursos por programa a los municipios y los proyectos financiados durante el año anterior y el plan de inversiones para el año siguiente (ver párrafo 3.46);
- e) en el caso de obras relacionadas con sistemas de servicios públicos, los convenios entre la entidad ejecutora del programa y la entidad territorial deberán prever que los ingresos de las entidades prestadoras de servicios sean suficientes para cubrir los gastos de explotación, operación y mantenimiento de las obras financiadas (ver párrafo 3.52);

- f) para que el programa de empleo urbano y capacitación laboral continúe siendo elegible para recibir recursos del préstamo, el subprograma de capacitación laboral iniciará sus actividades durante el primer semestre de 1996 (ver párrafo 2.10);
- g) se anticiparán fondos por el equivalente del plan de inversiones del respectivo año acordado entre la Red y el Banco (ver párrafo 3.50);
- h) se presentará al Banco antes del inicio del segundo año de ejecución del programa, una propuesta de un mecanismo para la reasignación de los recursos del programa de un componente a otro dentro del mismo año fiscal (ver párrafo 3.21), e
- i) se acordará con el Banco y serán puestos en vigencia dentro del primer semestre de 1996, los reglamentos operativos de los programas de la Red que no reciben recursos del financiamiento ni del aporte local (ver párrafo 3.24).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Manejo económico y evolución del gasto público social

- 1.1 Colombia se ha caracterizado por un manejo macroeconómico prudente. Durante la "década perdida" de los años ochenta en América Latina, Colombia mantuvo un crecimiento anual promedio de 3,5%, implantando los ajustes necesarios para minimizar los efectos de una recesión internacional y fluctuaciones drásticas en los precios del café y del petróleo. A partir de 1990, el país aceleró la implantación de reformas estructurales en las áreas de comercio exterior e inversión extranjera, así como en los mercados financiero y laboral, adoptando, además, medidas para reducir la inflación, que había llegado a 32% en diciembre de 1990. Sin embargo, el consiguiente aumento en las tasas de interés domésticas en los años 1991 y 1992, en el contexto de importantes reducciones en las tasas internacionales, fomentó un flujo de recursos externos hacia el país, que resultó en una considerable revaluación en la tasa de cambio real.
- 1.2 Tanto la revaluación como la apertura comercial tuvieron un impacto particularmente severo en las áreas rurales, donde algunos sectores importantes sufrieron por la mayor competencia de productos importados, el desmantelamiento del sistema de protección de precios internos y los serios problemas financieros y administrativos de la Caja Agraria (la principal institución de crédito agrario del país). Para la economía en general, los cambios estructurales condujeron a mejoras en los niveles de productividad y eficiencia y un crecimiento económico de más del 5% anual durante 1993-1994. Esto ha creado nuevas oportunidades de empleo y aumentos en los salarios reales, pero no ha ayudado mayormente a reducir el número de colombianos que vive en la pobreza absoluta.
- 1.3 La administración actual, que asumió en agosto de 1994, ha sido explícita en cuanto a su objetivo de reducir los niveles de pobreza a través de una mayor eficiencia y equidad del gasto social y de aumentos en la productividad, dentro de un contexto de estabilidad económica. Su programa de gobierno para el período 1994-1998, denominado "El Salto Social", busca aumentar paulatinamente la inversión en infraestructura así como el gasto en los sectores sociales, el cual se espera que aumente del 10% del PIB en 1994 a alrededor del 13% en 1998, o el equivalente de 41,8% del gasto público total para el cuatrienio 1995-1998 (comparado con el 36,9% del cuatrienio 1991-1994). Es importante destacar que las iniciativas del actual gobierno en el área social apuntan principalmente a la focalización del gasto social hacia los más necesitados, el fortalecimiento de las instituciones que administran los programas y a asegurar la participación comunitaria en todas las fases del ciclo de proyecto. El aumento en el gasto social depende de los avances en las otras áreas, especialmente en el fortalecimiento de las entidades responsables de los programas sociales y en el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos trazados para el cuatrienio.

- 1.4 En este sentido, el gobierno se ha fijado metas macroeconómicas ambiciosas, que incluyen una reducción importante en la tasa de inflación y un crecimiento económico promedio de 6% anual para los próximos cuatro años. El gobierno también ha expresado que la política social y la económica son inseparables, por lo que el diseño de la primera debería considerar su impacto sobre la segunda y viceversa.
- 1.5 El estricto control del gasto público que implica lo anterior, se ha venido traduciendo en la implementación de una serie de recortes presupuestales (tres desde el inicio de la actual administración). La magnitud del último (equivalente al 0,8% del PIB), efectuado a mediados de 1995, constituye un ejemplo de la determinación del gobierno de mantener un manejo prudente de las variables económicas fundamentales, pese a los sacrificios que ello pueda implicar. Aunque un 78% de dicho recorte recayó sobre los gastos de inversión (que se vieron reducidos en un 6%), en términos relativos éstos afectaron principalmente las áreas de administración del Estado (20%), justicia (15%), medio ambiente (13%), Agricultura (10%) y defensa nacional (10%). En contraste, ciencia y tecnología (5%), infraestructura (4,5%) y sectores sociales (4%) sufrieron recortes menores. Ello indicaría la intención del gobierno de no afectar el espíritu del Plan Nacional de Desarrollo (Plan); sin embargo, se podría afectar el logro de la meta del gasto social en relación al PIB de 13% en 1998.
- B. Contexto institucional: reciente desarrollo en la política de descentralización
- 1.6 Colombia es uno de los países latinoamericanos que más ha avanzado en su proceso de descentralización. Sin embargo, la rapidez con que se produjo la mayor participación de los gobiernos departamentales y municipales en la toma de decisiones y responsabilidades públicas, tuvo como contrapartida la falta de capacidad técnica y administrativa de algunos de esos gobiernos. En la actualidad, los departamentos y municipios reciben el 38% de los ingresos corrientes del gobierno central (23% y 15%, respectivamente), cifra que superará el 45% a fines de la década, y a la que deben sumarse los ingresos provenientes de las regalías derivadas de la explotación de los recursos naturales, como el petróleo. La cesión de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios y a los departamentos está orientada a combatir la pobreza a través de los servicios de educación, salud y agua potable.
- 1.7 Adicionalmente, la cofinanciación es una modalidad de cooperación entre el gobierno nacional y los entes territoriales, por medio de la cual se apoya con recursos no reembolsables del presupuesto nacional la financiación parcial de obras y servicios, en áreas de competencia territorial, en que la Nación tiene particular interés. Es un instrumento financiero que aporta recursos pero que exige una contrapartida monetaria por parte del ente receptor, así como un esfuerzo local en la realización del proyecto. El propósito de la cofinanciación no sólo es facilitar el financiamiento de obras y

servicios de interés local, sino también contribuir a racionalizar el dimensionamiento de las mismas, a promover y consolidar una cultura de proyectos, a descentralizar el proceso de contratación y a realizar una mejor evaluación de las inversiones en las entidades territoriales.

- 1.8 Para cumplir con los plazos reglamentarios de la Constitución de 1991, el gobierno llevó a cabo procesos acelerados de reforma institucional y legislativa que incidieron de manera desigual en el ritmo y la calidad del proceso de descentralización. Entre los actos legislativos recientes se destaca el decreto 2.132 de 1992, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC) a partir de la reestructuración y fusionamiento de entidades y dependencias de la administración nacional. El SNC se compone de cuatro fondos nacionales de cofinanciación: Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial (FIV) y Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana (FIU). El decreto 2.132 eliminó las gerencias departamentales de los fondos, lo que afectó de manera particular al DRI, y en su lugar fueron creadas las Unidades Departamentales de Cofinanciación (UDECO). Estas, adscritas a las gobernaciones, tienen las funciones de: a) promover al SNC; b) evaluar técnicamente los proyectos de las entidades territoriales del departamento a ser presentados a los fondos de cofinanciación, y c) hacer monitoreo de los proyectos financiados a través de los fondos.
- 1.9 En 1995 se inició la delegación de las funciones de evaluación y seguimiento de las inversiones del SNC a las UDECO. Para coordinar este proceso, en febrero de este año, se creó el Comité Nacional de Cofinanciación, con la participación de los fondos de cofinanciación, los ministerios que tradicionalmente definen las orientaciones básicas de los fondos, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), un representante del vicepresidente de la República y la Red de Solidaridad Social. Este comité tiene la responsabilidad de coordinar la consistencia, homogeneidad y operatividad del SNC y de asesorar el diseño y puesta en marcha de estrategias de fortalecimiento y apoyo a los niveles territoriales. Para el año 1995, el SNC tiene asignado el equivalente a US\$613,5 millones.

C. Caracterización de la pobreza en Colombia

- 1.10 En los últimos dos decenios, el crecimiento económico sostenido y la relativa estabilidad macroeconómica contribuyeron a que la proporción de colombianos en situación de pobreza absoluta (personas con ingresos inferiores al comúnmente aceptado como el nivel mínimo de subsistencia) decreciera en términos relativos, pasando de 24% en 1978 a 18% en 1993. Sin embargo, como consecuencia del

crecimiento poblacional de 30% en el mismo período, el número de pobres absolutos, permaneció estable en 5,8 millones 1/.

- 1.11 La problemática de pobreza se manifiesta con mayor fuerza en ciertas regiones de Colombia, siendo más notoria en la Costa Pacífica, la Costa Atlántica y los Llanos Orientales. La esperanza de vida en el Departamento del Chocó es 16 años menor a la del Distrito Especial de Bogotá, y la mortalidad infantil alcanza 82,3 por 1.000, lo que equivale al promedio nacional de hace 20 años. Según el sistema de clasificación de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del gobierno, 47% de la población (17 millones de colombianos) tiene por lo menos una necesidad básica insatisfecha. El índice de NBI considera cinco indicadores de pobreza: a) falta de vivienda adecuada; b) falta de acceso a servicios públicos básicos, tales como electricidad, agua potable y saneamiento; c) hacinamiento (más de tres personas por habitación); d) niños en edad escolar que no asisten a clases, y e) alto número de dependientes por asalariado (más de tres).
- 1.12 La pobreza absoluta es más aguda en las áreas rurales que en las urbanas. En Colombia, el 70% de la población en pobreza absoluta vive en zonas rurales, pese a que éstas concentran sólo un 25% de la población total del país. Entre 1973 y 1993, la proporción de las familias con alguna necesidad básica insatisfecha se redujo del 59% al 20,6% en las cabeceras municipales, mientras que en las zonas rurales las personas con NBI disminuyó del 88% al 59% 2/. Más aún, según el "Informe de Pobreza en Colombia", los pobres rurales absolutos son más pobres que sus similares urbanos, con ingresos promedios de 43% por debajo del nivel mínimo de subsistencia en comparación a un 31% por debajo del mismo nivel para los pobres urbanos.
- 1.13 Por otra parte, en los últimos años se han modificado notablemente algunas variables sociales básicas, tales como los niveles educativos (la cobertura de la educación primaria aumentó en 75% entre los años 1965 y 1985) y la reducción en el crecimiento de la población. Sin embargo, estas cifras esconden realidades muy distintas: las familias colombianas en pobreza absoluta tienen el doble del número de hijos que las familias en mejor situación económica y sus jefes de hogar son más jóvenes y han recibido, en promedio, la mitad de años de educación 3/.
- 1.14 La incidencia de pobreza es dos veces más alta para los hogares encabezados por sólo un adulto, de los cuales 84% son encabezados por mujeres. El problema de la desocupación afecta particularmente

1/ "Informe de Pobreza en Colombia", Banco Mundial, 1994 (información de la encuesta del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en septiembre de 1992).

2/ Plan de Desarrollo, "El Salto Social, 1994-1998", Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1995.

3/ "Informe de Pobreza en Colombia", Banco Mundial, 1994.

a las mujeres. En 1976, la tasa de desempleo femenino era 20% superior a la masculina y en 1991 la diferencia alcanzaba al 77%. El desempleo juvenil femenino es 1,65 veces superior al masculino 4/.

- 1.15 Las zonas de mayor pobreza en Colombia coinciden con las áreas donde se dan múltiples manifestaciones de violencia política y social. La presencia de movimientos guerrilleros, grupos paramilitares y grupos armados ligados al narcotráfico son fenómenos que tienen profundas raíces históricas entre los que figuran los desacuerdos latentes entre las políticas económica y social y los canales deficientes de resolución pacífica de conflictos.

D. Experiencias en la lucha contra la pobreza y el logro de la paz: el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)

- 1.16 En 1982, en el marco de las negociaciones iniciadas por el gobierno con la guerrilla colombiana, se promulgó la Ley 135, conocida como la Ley de Amnistía. Bajo los principios de dicha ley, se creó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) con el fin de enfrentar las desigualdades en los niveles de desarrollo regional (promovido por un excesivo centralismo administrativo y la consecuente exclusión de las comunidades en las decisiones que afectan sus posibilidades de desarrollo), y en respuesta a las movilizaciones populares que cobraron fuerza como método para expresar las reivindicaciones sociales. El PNR representó una estrategia para la legitimización del Estado en las zonas con mayores índices de NBI y en las áreas afectadas por problemas de orden público generalizado.
- 1.17 A través del PNR se creó un fondo que distribuyó recursos entre los municipios participantes para responder a las necesidades de las comunidades y promover la participación de las mismas. El PNR facilitó el funcionamiento de las asambleas populares en dichos municipios, y promovió la participación de las comunidades en la identificación de los proyectos dirigidos a satisfacer sus necesidades prioritarias y en la formulación y operación de proyectos con base en su propia iniciativa. Esta nueva forma de acercamiento del Estado a las comunidades marginadas permitió mejorar el conocimiento acerca de sus problemas y posibles soluciones, desarrollar nuevos conceptos en relación a los procesos de priorización en la asignación de recursos, concertación, focalización territorial, coordinación administrativa y control del gasto social a través de veedurías populares o ciudadanas 5/. De esto modo, el modelo de gestión pública participativa promovido por el PNR y la Consti-

4/ "Efectos de la Política de Apertura y Modernización sobre el Empleo y la Actividad Productiva de la Mujer (en Colombia)", Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

5/ La veeduría popular o ciudadana, un mandato de la Constitución de 1991, es un instrumento democrático de control social y de organización de los ciudadanos, que se constituye en una forma autónoma e independiente del Estado y de los organismos de control.

tución de 1991, con sus posteriores desarrollos, se constituyeron en el punto de partida del nuevo concepto de gestión social promovido por la Red.

E. Red de Solidaridad Social (Red)

- 1.18 La Red de Solidaridad Social se creó en agosto de 1994, como respuesta a la actual situación de pobreza, a la inadecuada acción del Estado en muchas de las comunidades más pobres y al mandato establecido en la Constitución de 1991 de apoyar a los más vulnerables. La Red, que es parte integral de la política social del Estado, no busca sustituir, sino complementar y agilizar, los programas tradicionales de educación, salud, seguridad social, empleo, capacitación laboral y vivienda. Busca llegar a los más pobres mediante esfuerzos conjuntos entre las instituciones del Estado, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la comunidad organizada. En el documento que autoriza la creación de la Red 6/, el Consejo Político, Económico y Social (CONPES) estima que sus programas beneficiarían a los 12 millones de colombianos que tienen por lo menos una necesidad básica insatisfecha e ingresos mensuales inferiores a 1,7 veces del nivel mínimo de subsistencia 7/.
- 1.19 La acción de la Red, a través de la participación comunitaria en la toma de decisiones en temas como la priorización de necesidades y proyectos y la asignación de recursos del Estado, pretende mejorar el clima de convivencia social, promover la solidaridad y contribuir al proceso de paz. La puesta en marcha de la Red ha sido acompañada por un intenso esfuerzo de concertación del Estado con las entidades públicas, privadas y no gubernamentales con experiencia en materia de solidaridad social.
- 1.20 De este modo, es posible entender la Red como una instancia de coordinación, que parte de un nuevo enfoque de gestión estatal para responder a la problemática social que caracteriza al país. Sus objetivos básicos son: a) llegar a los grupos más pobres y vulnerables de la población para mejorar su calidad de vida y potenciar de sus capacidades, y b) promover un nuevo concepto de gestión social, donde el Estado y la sociedad asuman la responsabilidad conjunta de las acciones solidarias en favor de quienes han sido menos beneficiados por las políticas económicas y sociales.

6/ Documento CONPES 2722-DNP: UDS-Misión Social, 10 de agosto de 1994, "Red de Solidaridad Social".

7/ El nivel mínimo de subsistencia, de aplicación regional, es calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a través de encuestas en 33 áreas urbanas y cuatro zonas rurales. Los niveles reflejan diferencias en el costo de vida por región, y en 1992 se habían fijado entre US\$25 y US\$33 mensuales. Los niveles representan aproximadamente el 50% del ingreso mensual per cápita en zonas rurales y 25% en áreas urbanas.

- 1.21 La Red incorpora varios programas sociales ya existentes en las áreas de vivienda y saneamiento básico, nutrición, empleo y capacitación, así como una serie de programas nuevos como servicios para ancianos indigentes, mujeres gestantes y lactantes, dependientes de mujeres jefas de hogar, la indigencia juvenil urbana, y recolectores de materiales reciclables. Para algunos de los programas existentes, la creación de la Red significó no solamente un cambio en sus métodos de operación y su población objetivo, sino también un significativo aumento en los recursos asignados. Aunque los recursos de la Red se complementarán con los de otros programas del gobierno, la diferencia radica en que los beneficios de los programas de la Red se focalizarán a los más pobres y la asignación de los recursos se canalizará a través de un mecanismo específico que se detalla en el capítulo III.
- 1.22 Durante el cuatrienio de este gobierno (1994-1998), a partir del último trimestre de 1994, la Red invertirá alrededor de US\$1.600 millones, representando casi 10% de la inversión social. En el período 1996-1998 se invertirá US\$1.255 millones, de los cuales los programas de vivienda representan 44% del total, los de salud y nutrición un 35%, y los de empleo y capacitación el 16%. Con el saldo se financiarán programas pequeños en educación e iniciativas para grupos extremadamente marginados. Para 1995, se ha presupuestado para la Red el equivalente a US\$253 millones. El Banco apoyará financieramente este programa a partir de 1996. En casi todos los programas, se requiere la participación del municipio y/o la comunidad en el financiamiento. El porcentaje del aporte que provendrá del municipio depende de su categorización y del programa, y representará entre el 10% y el 40% del costo del proyecto. Para la ejecución de sus programas, la Red operará a través de nueve entidades ejecutoras nacionales con experiencia en este tipo de proyectos, y ejecutará directamente cinco programas, a través de los municipios y departamentos, así como de contratos con el sector privado y ONG. Durante la preparación del proyecto, el Banco negoció con la Red reglamentos operativos para cada uno de los componentes, los mismos que se aplicarán a todos los programas a partir de 1996, aunque a contar del presente año se comenzaron a utilizar algunos de los reglamentos prenegociados para ciertos programas.
- 1.23 La Red no implica la creación de una nueva entidad encargada específicamente de su ejecución sino que se apoya en la institucionalidad oficial preexistente. No obstante, para conferir unidad, coherencia e integralidad a dicha política, se configuró una estructura administrativa especial denominada Gerencia General de la Red de Solidaridad Social. Dicha gerencia fue formada con base en dos estructuras ya existentes dentro de la Presidencia de la República, las plantas de personal y las infraestructuras del PNR y del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FOSES). La Red estableció un procedimiento especial para la asignación de sus recursos, enfatizando sus principios rectores de focalización hacia los más pobres, participación comunitaria y apoyo a la descentralización. En los siguientes capítulos se describe en mayor detalle la estructura y funcionamiento de la Red.

F. Experiencia y estrategia del Banco

- 1.24 La estrategia del Banco en Colombia, definida en el Documento de País aprobado en marzo de 1995, apunta principalmente a apoyar programas que favorezcan a los sectores sociales menos beneficiados y también a la protección del medio ambiente. Para ello se requiere no sólo financiar un mayor gasto social sino además promover la eficiencia y equidad de los servicios a través del apoyo al desarrollo institucional y al mejoramiento de la productividad. La operación que se describe en este documento implicaría una participación activa del Banco en el programa más importante del actual gobierno. Asimismo, permitirá al Banco formar parte de la principal iniciativa para reducir la pobreza absoluta en Colombia, responder a la crisis social que se manifiesta en los altos índices de violencia, así como contribuir a la consolidación del proceso de descentralización y de fortalecimiento institucional del país.
- 1.25 La experiencia del Banco en Colombia en programas como los contemplados en esta operación es limitada. La excepción es el área de desarrollo rural, donde el Banco ha aprobado, desde 1977, tres operaciones ejecutadas a través del DRI. La última, cofinanciada con el Banco Mundial, se aprobó a fines de 1990, y ha experimentado problemas en su implementación, habiéndose desembolsado a la fecha alrededor de 60% de los recursos del financiamiento del Banco. Los problemas enfrentados por esta operación se dividen en dos áreas básicas: a) falta de apoyo a los municipios y comunidades para la identificación, preparación e implementación de proyectos así como en el seguimiento y evaluación de los mismos, y b) problemas relacionados con demoras en la aprobación y el control financiero de las inversiones. Muchas de las dificultades se relacionan con el proceso de la descentralización (Ley 2.132 de 1992) iniciado en el país y los problemas experimentados para la puesta en marcha y fortalecimiento de las UDECO. Durante 1995, el gobierno ha dedicado un gran esfuerzo a la atención de los problemas del SNC, lo que deberá tener un impacto en las deficiencias identificadas en la ejecución del préstamo al DRI. Al mismo tiempo, el Banco está estudiando una operación para apoyar el proceso de descentralización, enfocada a subsanar las debilidades fiscales, administrativas y técnicas de los entes territoriales.
- 1.26 En 1994, el Banco aprobó el Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica (Plan Pacífico) que canaliza recursos, principalmente a través del SNC, a 38 municipios de los cuatro departamentos de la Costa Pacífica colombiana, la región de mayores índices de pobreza en el país. El programa es flexible en cuanto a la asignación de los recursos a componentes o proyectos específicos, concentrando las inversiones en desarrollo institucional, educación, salud, saneamiento ambiental, uso sustentable de los recursos naturales renovables y ordenamiento territorial. El Plan Pacífico y la presente operación se complementan y refuerzan, e implican la disponibilidad de recursos y apoyo institucional significativos para la región más pobre de Colombia.

G. Experiencia de otros organismos internacionales

- 1.27 El Banco Mundial tiene operaciones en ejecución con dos de las entidades ejecutoras de la Red, el DRI (en cofinanciación con el Banco) y el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF). El ICBF está finalizando la ejecución del programa financiado por el Banco Mundial para hogares de bienestar comunitario; se encuentra en estudio una nueva etapa que incluirá, adicionalmente, la mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación del ICBF. Para una amplia gama de proyectos que promueven el desarrollo social en Colombia, existe apoyo bilateral proporcionado por varios países y agencias de las Naciones Unidas - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa Mundial de Alimentos (PMA), United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). La Red conformará un adecuado escenario institucional de coordinación para estas iniciativas, a menudo dispersas. Actualmente, el PNUD provee asesoría técnica especializada a la gerencia de la Red.

II. EL PROGRAMA Y LAS ENTIDADES EJECUTORAS

A. Objetivos

- 2.1 Dentro de una estrategia de largo plazo para la reducción de la pobreza, se puede entender la Red como un nuevo enfoque de gestión social entre el Estado y la sociedad para responder a la problemática social que caracteriza al país. Los objetivos básicos de la Red son: a) mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población, buscando potenciar sus capacidades e iniciativas para que logren superar su situación de pobreza; b) asegurar la coordinación, coherencia y eficacia en los distintos programas sociales de la Red; c) mejorar la cobertura, el acceso y la calidad de los servicios sociales y el funcionamiento de las instituciones encargadas de la inversión social de la Red en los sectores más pobres y vulnerables, con base en un enfoque integral, y d) mejorar la capacidad de respuesta del gobierno en lo que concierne a los problemas sociales y contribuir en este campo a los procesos de descentralización y modernización del Estado, promoviendo la participación organizada de la comunidad en la asignación, seguimiento y evaluación de las inversiones.

B. Principios rectores

- 2.2 Los principios que guían la acción de la Red incluyen: a) **transparencia** en la identificación y selección de los beneficiarios y en el manejo de los recursos; b) **validación** o aceptación de las decisiones de la Red por los diferentes actores sociales; c) **equidad** en la aplicación de los recursos donde existe mayor población de pobres; d) **justicia** en la selección de los beneficiarios más pobres, débiles y vulnerables; e) **participación** de la sociedad en todos los aspectos del programa; f) **integralidad** en los componentes del programa para mejorar el rendimiento de las inversiones y posibilitar la movilidad social de los beneficiarios, y g) **gestión y control** para garantizar la calidad, la agilidad y la transparencia en la entrega de los servicios.
- 2.3 La focalización y la participación ciudadana son los pilares fundamentales para la ejecución y puesta en marcha de los programas de la Red. Otro aspecto fundamental es su apoyo a la descentralización administrativa de las entidades territoriales en la medida que las decisiones sobre el tipo de proyectos, los beneficiarios, la administración y ejecución de los mismos se toman en los niveles territoriales bajo la coordinación de sus administraciones (siempre dentro de los reglamentos operativos de los programas), a la vez que exige la cofinanciación de los entes territoriales. Al mismo tiempo, la Red tiene un impacto educativo en tanto impulsa procesos de interacción entre las autoridades gubernamentales y la población más pobre, de concertación entre los diferentes actores de desarrollo y de modernización en la gestión de las administraciones locales. La toma de decisiones acerca de los proyectos, la formulación

y la ejecución de los mismos es responsabilidad de las entidades territoriales, en diálogo con los funcionarios de las entidades ejecutoras nacionales y la Red, contando con la asesoría técnica de organizaciones públicas, privadas y asociativas. La puesta en marcha del sistema de monitoreo servirá de marco a este diálogo.

C. Descripción de los componentes de la Red

- 2.4 A través de la Red, se articularán los programas descritos a continuación. En el cuadro II-1, se incluye, para cada programa, el presupuesto estimado durante el período de ejecución del préstamo. En el Anexo II-1, se presentan las inversiones de la Red durante el cuatrienio 1994-1998, el número de beneficiarios, y el presupuesto histórico de la respectiva agencia ejecutora. En el Anexo II-2 se grafica la participación del Banco en el financiamiento de la Red. El monto del presupuesto refleja solamente la inversión nacional en el programa, sin tomar en cuenta el aporte de la entidad territorial o comunidad beneficiaria.
1. Programa de generación de empleo urbano y capacitación laboral
- 2.5 El programa de generación de empleo urbano y capacitación laboral (PGEU/CL), a ser administrado directamente por la Red, se orienta hacia el mejoramiento de la calidad de vida y la generación de ingresos transitorios de la población pobre, mediante dos líneas de acción: a) pequeños proyectos de obras y servicios de interés municipal, en lo posible previstos en los planes de desarrollo locales, y que por su naturaleza sean intensivos en mano de obra no calificada, y b) capacitación para el trabajo mediante cursos vinculados a prácticas laborales en el sector productivo, dirigida a ampliar las posibilidades de inserción en el mercado laboral de los beneficiarios, con una mejor perspectiva de remuneración estable. En el caso de la línea de pequeños proyectos, se podrá financiar proyectos para atender en forma oportuna, caídas transitorias y específicas en empleo urbano.
- 2.6 El programa, que se llevará a cabo en ciudades con más de 20.000 habitantes, tiene previsto que los beneficiarios se vinculen por un período promedio de seis meses, ya sea mediante el pago de jornales a los que se empleen temporalmente en los proyectos financiados por el programa, o a través de becas de sostenimiento para aquellos que se vinculen a los programas de capacitación laboral.
- 2.7 El diseño del programa incorporará, para ambas líneas, mecanismos de autofocalización (incluyendo montos para la remuneración o beca), de modo que sea atractivo sólo para la población objetivo de la Red. Los beneficiarios de la línea de proyectos se vincularán al programa mediante contratos de prestación de servicios, contratos de ejecución de obras, o a través de la subcontratación de las mismas, y percibirán jornales que serán inferiores o iguales (como máximo) al promedio de la región para la mano de obra no calificada. Los proyectos incorporarán los criterios de costo-eficiencia del SNC, ajustados de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento operativo del programa, destinándose un mínimo del 30% del total

para cubrir los costos de mano de obra y el saldo para maquinaria y equipo, materiales, insumos y asistencia técnica. Con el fin de evitar una dispersión de los recursos del programa, se fijará un monto mínimo de asignación de recursos a nivel municipal estimado en Col\$50 millones (aproximadamente US\$60.000), y la asignación por proyecto a cofinanciar no inferior a Col\$25 millones. Se han tomado medidas para que la participación femenina en el subcomponente de capacitación laboral se incremente progresivamente, teniendo como meta que para el año 1998 ésta no sea inferior al 50%, y en el subcomponente de infraestructura y servicios de interés municipal no sea inferior a 30%.

a. Subprograma de infraestructura y servicios de interés municipal

2.8 Los tipos de proyectos de infraestructura elegibles serán: a) **infraestructura comunitaria**: construcción, adecuación o mejoramiento de centros educativos, escenarios deportivos y culturales, centros de salud, puestos de salud, hospitales, salones múltiples comunales y zonas públicas de turismo; b) **entorno urbano**: construcción, adecuación y ampliación de acueductos, alcantarillado, espacios públicos y espacios recreativos; c) **prevención**: obras de prevención de desastres en zonas de alto riesgo, y d) **vías urbanas**: construcción y mejoramiento de vías, calles y circuitos peatonales.

2.9 Serán financiables los siguientes tipos de proyectos de servicios, siempre que éstos conduzcan a su institucionalidad y permanencia una vez concluido el programa: a) mantenimiento de obras de infraestructura comunitaria, parques y zonas verdes; b) conservación y protección de zonas de alto riesgo ecológico o de desastres, y c) recolección y tratamiento de basuras y aseo.

b. Subprograma de capacitación laboral

2.10 La línea de capacitación laboral, que forma parte integral del PGEU/CL, se encuentra actualmente en estado de preparación, y deberá incorporarse al programa e iniciar sus actividades antes de finalizar el primer semestre de 1996 para que el componente de PGEU/CL continúe siendo elegible para recibir recursos del préstamo 8/. Dicha capacitación será impartida por entidades privadas u ONG, y será coordinada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). El programa de capacitación laboral será implementado en forma progresiva, incluyendo en una primera etapa, a las cinco ciudades principales del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga), además de una intermedia, para extenderse posteriormente a otras ciudades intermedias y pequeñas.

8/ Ver cláusulas contractuales.

- 2.11 El SENA elaborará un registro de entidades de capacitación privadas o públicas descentralizadas elegibles para participar en el programa, el cual deberá considerar un ordenamiento de los organismos de capacitación acreditados, y deberá permanecer abierto para su actualización permanente. La acreditación se efectuará según las competencias técnicas de las entidades, con base en estándares de calidad previamente definidos, y deberá ser validada por la instancia comunitaria correspondiente, teniendo en cuenta su experiencia de trabajo con la comunidad y/o su capacidad para asociarse con entidades con presencia local.
- 2.12 Un elemento central del diseño del programa es que las áreas y contenidos de los cursos a ofrecerse no serán determinados de antemano; por el contrario, las entidades de capacitación participantes diseñarán cursos que incorporen una práctica laboral como señal que refleje su pertinencia respecto a las oportunidades de empleo productivo para los participantes. Para ello, deberán incluir con su propuesta una evidencia o certificación de la disposición de empresas específicas para recibir en práctica laboral, por un período promedio de tres meses, a los egresados del curso de capacitación, lo que implica que las acciones de capacitación sólo serían activadas en la medida en que se detecten posibilidades de empleo futuro para los potenciales beneficiarios. El proceso de indagación descentralizada que realizarán las entidades de capacitación deberá producirse en forma continua a lo largo de la ejecución del componente, con el fin de validar permanentemente los requisitos laborales de las empresas y detectar la saturación de algunas actividades y la aparición de otras nuevas.

2. Plan de generación de empleo rural

- 2.13 El plan de generación de empleo rural (PGER), a ser ejecutado por los municipios y administrado por el DRI, con apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tiene por objeto la ejecución de obras de desarrollo rural que repercutan en el desarrollo económico y social de las comunidades, y que por su naturaleza demanden en forma intensiva el uso de mano de obra no calificada. Al igual que en el PGEU/CL, sólo se reconocerán niveles de remuneración inferiores o iguales al promedio de la región para la mano de obra no calificada, y al menos un 30% del costo total del proyecto deberá destinarse a cubrir los jornales para este tipo de la mano de obra. Asimismo, se incorporarán los criterios de costo-eficiencia del SNC, ajustados de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento operativo del programa, y se fijarán montos mínimos de asignación a nivel municipal y microrregional.
- 2.14 Este programa: a) contribuirá a resolver problemas estructurales de empleo rural mediante proyectos que generen una mayor productividad y nuevas oportunidades de trabajo en el campo (control de inundaciones, vías de acceso, control y erradicación de plagas, etc.), en lo posible, articulados a los planes municipales de desarrollo de las áreas focalizadas, o a planes de desarrollo proyectados a cuatro años concertados con la comunidad y definidos

para las microrregiones rurales objeto del PGER, y b) cofinanciará proyectos intensivos en uso de mano de obra no calificada para atender, de manera oportuna, caídas transitorias y específicas de empleo rural, estimulando la demanda de empleo no calificado en las zonas temporalmente afectadas.

- 2.15 La formulación de los proyectos será responsabilidad de las entidades territoriales con la asesoría y acompañamiento de diversas entidades públicas o privadas del nivel nacional y departamental. Se financiarán los siguientes tipos de proyectos: a) control sanitario agropecuario; b) organización de grupos de mujeres con el fin de mejorar sus posibilidades productivas; c) conservación, protección y de mitigación de impacto ambiental; d) construcción, mejoramiento y rehabilitación de vías, puentes, cables teleféricos y limpieza de vías fluviales, y e) acueductos, disposición de excretas, tratamiento de aguas servidas y reciclaje, y manejo y tratamiento de basuras. Existe un componente dentro del proyecto que beneficiará directamente a las mujeres, pero se tomarán medidas para asegurar para que éstas se beneficien de los otros tipos de proyectos, con la meta de que al menos 30% del total de los beneficiarios del programa sean mujeres.
- 2.16 De acuerdo con el SNC, los proyectos serán viabilizados y supervisados por las UDECO y evaluados sobre la marcha mediante muestreo por el DRI. Adicionalmente, los coordinadores del PGER del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural verificarán el cumplimiento de los principios y propósitos del programa, y establecerán un sistema de información que permita la medición de su impacto.
- 2.17 La capacidad institucional del Fondo DRI para llevar adelante la ejecución del PGER fue uno de los principales elementos analizados durante la preparación de este componente. En respuesta a las fallas detectadas en el manejo de la información contable, el control operativo y financiero interno del DRI, así como las demoras en el traspaso de recursos a los ejecutores, el Banco efectuó una serie de evaluaciones de la entidad, con el fin de precisar la naturaleza de los problemas existentes y sugerir recomendaciones para su fortalecimiento administrativo e institucional.
- 2.18 Hasta la creación del SNC a fines de 1992, el DRI operaba por medio de oficinas regionales a nivel departamental, las cuales estaban encargadas de la programación, promoción, ejecución, evaluación, seguimiento y control de los proyectos asignados a la entidad, y se constituían en los interlocutores del DRI frente a las entidades territoriales. Al incorporarse al SNC, el DRI vió sustancialmente ampliada su cobertura geográfica, convertidas sus funciones en las de un fondo de cofinanciación, y eliminadas sus oficinas regionales, las cuales fueron reemplazadas por las UDECO. Una gran parte del deterioro en las funciones de seguimiento y control de los proyectos financiados por el DRI se debió a las demoras en la puesta en funcionamiento de las UDECO y a la desaparición de la presencia regional del DRI a partir de 1993. Adicionalmente, la implantación del requisito que los recursos de cofinanciación del

DRI se manejen a través de una entidad fiduciaria retrasó el trámite para la aprobación de los convenios de financiamiento con los municipios y ocasionó un retraso en los desembolsos durante 1994.

- 2.19 La nueva administración del DRI que asumió funciones en noviembre de 1994, ha venido impulsando en forma decidida, con la colaboración del BID y del Banco Mundial, una serie de reformas dirigidas a subsanar las deficiencias anotadas e incrementar sustancialmente la eficiencia operativa de la entidad. A raíz de la adopción de dichas medidas, se ha mejorado sustancialmente el sistema contable central, y se han venido llevando a cabo importantes acciones para consolidar el SNC y fortalecer a las UDECO, incluyendo el diseño e implantación de un adecuado sistema de control y seguimiento de proyectos.
 - 2.20 Asimismo, dada la importancia del PGER, el cual viene siendo ejecutado desde septiembre de 1994, éste cuenta con un importante apoyo institucional de la Red y de una unidad coordinadora en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Asimismo, el Ministerio de Agricultura viene diseñando un sistema de seguimiento y evaluación del programa, el mismo que complementará las acciones que en este sentido está llevando a cabo el Fondo DRI. Dicho esfuerzo ha hecho posible subsanar, en la ejecución del PGER, muchas de las fallas respecto a la operativa general del DRI, lo cual se refleja en el grado de compromisos y desembolsos de los recursos asignados al componente en 1994 (casi un 100% y un 50%, respectivamente, a mediados de 1995).
 - 2.21 Como resultado de la preparación del programa y de las misiones de administración del préstamo del Banco al DRI (Programa de Desarrollo Integral Campesino - 608/OC-CO, cofinanciado con el Banco Mundial) se llegó, en el marco de dicha operación, a una serie de acuerdos con el DRI para mejorar el sistema de control interno de la institución, los que incluyen: a) fortalecer la unidad de seguimiento interno hasta que las UDECO asuman la responsabilidad; b) apoyar al equipo del DRI que asiste a los municipios en la presentación de la documentación para justificar el uso de los recursos de cofinanciación; c) fortalecer la auditoría interna del DRI y efectuar auditorías externas en forma interina durante los próximos dos años, y d) incluir en el estudio de reingeniería contemplado, aspectos relacionados con el control interno y la retención de funcionarios calificados. Durante las reuniones anuales de administración de este programa se revisarán los avances en relación a estas actividades.
3. Mejoramiento de vivienda urbana y el entorno y construcción de vivienda nueva
- 2.22 Este programa tiene como objetivo superar problemas de hacinamiento y condiciones de insalubridad causados por deficiencias en las viviendas y su entorno en áreas urbanas con población superior a 2.500 habitantes. La nueva política de vivienda social del

gobierno, adoptada en 1995, busca asegurar la focalización de los recursos estatales en las familias de menores ingresos. Durante la preparación del programa, se modificó el Sistema del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) vigente desde 1991, y se estableció una nueva categoría destinada a favorecer a aquellas familias que tienen ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales (SMLM), o sea aproximadamente US\$275. Esta nueva categoría de subsidio será administrado, al igual que todo el sistema de subsidio para la vivienda, por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). Con estos recursos más los que aportan el FIU, administrado por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER) y el FIS para el mejoramiento del entorno de la vivienda, financian parcialmente los siguientes tipos de planes: a) mejoramiento integral de vivienda y entorno; b) adquisición o construcción de soluciones de vivienda, y c) construcción en terrazas 9/. Se contempla la extensión del subsidio para la adquisición de una vivienda o la construcción de una vivienda nueva en forma individual, exclusivamente para las familias que viven en zonas de riesgo o son víctimas de desastres naturales o violencia. A través de las metodologías de calificación de perfiles y sistemas de puntaje, se han tomado medidas para dar preferencia a los hogares encabezados por mujeres.

- 2.23 El **plan de mejoramiento de vivienda y entorno** permite al hogar beneficiario aplicar el SFV para superar las carencias de su unidad de vivienda, hasta llegar a una unidad básica, que consiste en un espacio de uso múltiple con baño, cocina y lavadero de ropa. Con los recursos del FIU y del FIS se alcanzará el mejoramiento de las condiciones del espacio público en lo referente a construcción o mejoramiento de vías, conexiones de servicios públicos, y construcción o mejoramiento de escuelas y puestos de salud. Este plan puede incluir además acciones de saneamiento de títulos de propiedad y regularización urbana.
- 2.24 El **plan de construcción o adquisición** permite al hogar beneficiario utilizar el SFV para: a) construir, por medio de procesos de autogestión o participación comunitaria, una unidad básica de desarrollo progresivo, o b) adquirir directamente en el mercado una unidad básica o vivienda mínima, que además de la unidad básica, incluye una habitación. El **plan de construcción en terrazas** permite la adquisición o la construcción de una vivienda mínima en la terraza de una vivienda existente y que para estos efectos se subdivide, aplicándose las normas de la propiedad horizontal.
- 2.25 La postulación al programa sólo se puede realizar colectivamente, ya sea con una modalidad **asociativa**, en la cual un grupo de hogares conforman una organización popular de vivienda, o **dirigida**, donde

9/ Construcción de soluciones habitacionales en el segundo o tercer piso de viviendas ya existentes.

los hogares se inscriben en un programa orientado por una ONG, una entidad pública o una entidad privada.

- 2.26 En relación a la característica de ocupación del suelo urbano, la legislación colombiana reconoce dos tipos de derecho: "**propietarios**", que son aquellos que cuentan con títulos de propiedad registrados y "**poseedores de buena fe**", que no han registrado su título o que ocupan por más de cinco años y en forma pacífica un terreno de propiedad de terceros. Esta situación los habilita para solicitar la propiedad definitiva de dicha tierra. Para efectos del programa, se reconocen ambas situaciones como aptas para realizar inversiones en favor del ocupante, pero las familias que postulan como poseedores tendrán que demostrar que tomaron posesión a más tardar en el año 1989.
- 2.27 Como parte de la preparación del programa, se contrató un diagnóstico del sector vivienda en el país. Este estudio mostró que, si bien la reestructuración del sector realizada en 1991 ha tenido resultados favorables, tales como la eliminación de distorsiones (debido a tasas de interés subsidiadas) en el sector financiero y la mayor participación de las ONG, aún persisten para los estratos de bajos ingresos dificultades para acceder al crédito del sector financiero formal, siendo prácticamente inaccesible para la población objetivo de la Red.
- 2.28 Para el diseño del programa se ha tenido en cuenta las experiencias pasadas del sector habitacional en Colombia, que fue uno de los primeros países latinoamericanos que desarrolló y logró mantener un sistema financiero eficiente especializado en vivienda. Para esto, creó la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC), un índice que se ajusta periódicamente para mantener su valor en relación con la tasa de inflación doméstica, lo que ha facilitado a los estratos de ingresos medio y alto obtener financiamiento para la compra de vivienda adecuada a su nivel de ingresos.
- 2.29 Para atender a los estratos de bajos ingresos, el país contaba hasta 1991 con una institución estatal, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), la cual planificaba, diseñaba, construía, financiaba y asignaba viviendas, subsidiando su adquisición vía tasas de interés. Sin embargo, su ineficiencia y la casi total morosidad de su cartera hipotecaria, entre otras causas, llevaron al gobierno a su liquidación y al rediseño de la acción estatal hacia los sectores más vulnerables. Se diseñó e implantó el SFV, creándose el INURBE para su administración.
- 2.30 En sus cuatro años de existencia, el INURBE ha asignado 180.000 subsidios, con un valor equivalente a US\$260 millones, de los cuales más del 50% ya han sido transformados en soluciones habitacionales. La ejecución del programa, principalmente realizada por los municipios, será apoyada por las oficinas regionales del INURBE, para lo cual se ha diseñado un plan de fortalecimiento de las mismas, el que se está llevando adelante durante el año 1995.

- 2.31 El valor del subsidio que reciban los hogares a través del programa dependerá del tipo de plan, del valor de la solución que requieran, y del tamaño de la ciudad donde se ubique, con un valor máximo de aproximadamente US\$2.400 para el caso de construcción de vivienda nueva y de US\$1.500 cuando se trate de mejoramiento de vivienda. De esta manera, además de asegurar que se focaliza en los estratos de menores recursos, implica una evaluación costo-eficiencia considerando que estos valores límites representan líneas de corte. El aporte mínimo de los hogares es el 5% del valor de la solución, ya sea en dinero o en mano de obra. Por su parte, los municipios cofinancian un porcentaje que varía entre el 10% y el 40%, de acuerdo a la categoría o situación financiera del municipio.

4. Parques y áreas recreativas (Recrear)

- 2.32 El objetivo del programa Recrear es lograr la integralidad del hábitat en los asentamientos humanos que son objeto de atención por la Red, dotándolos de espacios comunes destinados a la recreación, cultura y al acercamiento comunitario. Para ello, el programa ha sido diseñado de manera que la población beneficiaria, una vez que la Mesa Municipal haya focalizado los recursos, disponga de varias opciones y pueda decidir cuál de ellas es la que mejor satisface sus necesidades de acuerdo con las características de su población y a su capacidad de administrar y mantener el proyecto.
- 2.33 Son elegibles para financiamiento con recursos del programa, actividades de recreación y proyectos de construcción, recuperación, adecuación, mejoramiento y dotación de espacios comunitarios o institucionales, destinados a desarrollar actividades deportivas, culturales, recreativas y de integración de la comunidad, tales como multicanchas deportivas, bibliotecas, y parques infantiles y juveniles, entre otros.
- 2.34 La propuesta de focalización de recursos del programa considerará los siguientes criterios: a) áreas donde predominen los núcleos de población en situación de miseria; b) áreas donde existan terrenos comunitarios o de propiedad municipal; c) áreas donde se focalicen otros programas de la Red, y d) planes municipales o locales que identifiquen requerimientos recreativos. En todo caso, por razones de impacto, el costo mínimo por proyecto deberá ser equivalente a aproximadamente US\$8.000. El municipio deberá aportar por lo menos el 10% del costo total del proyecto considerando, entre otros, el terreno y su adecuación, insumos de materiales, diseños, etc.
- 2.35 La administración del programa será efectuada por la Red. La UDECO revisará los proyectos y los enviará a la Red para oficializar la inversión y preparar los contratos respectivos. La ejecución de los proyectos podrá ser realizada directamente por el departamento o municipio, subcontratada con el sector privado o a través de una ONG.

5. Saneamiento básico y mejoramiento de vivienda en zonas rurales
(Vivir Mejor)

- 2.36 Este componente busca mejorar las condiciones sanitarias y de vivienda de la población rural y de cabeceras municipales con población inferior a 2.500 habitantes. Con este propósito, las acciones del programa están dirigidas a mejorar: a) la dotación de servicios de agua potable y de eliminación de excretas, y b) las condiciones estructurales de la vivienda, tales como cubiertas, muro, pisos, cocinas y unidades sanitarias. Se contempla la construcción de soluciones habitacionales nuevas sólo en casos excepcionales, como sería la reconstrucción en áreas afectadas por desastres naturales, reubicación de zonas de riesgo, reforma agraria y violencia.
- 2.37 Desde su creación en 1991, el programa viene siendo ejecutado por la Gerencia de Vivienda de la Caja de Crédito Agrario e Industrial (Caja Agraria), responsabilidad que le fue entregada considerando su presencia a nivel nacional. De acuerdo a los antecedentes recogidos acerca de la gestión y resultados de los años de operación del programa, han quedado en evidencia una serie de problemas tanto institucionales como técnicos y de capacidad de ejecución. Entre 1991 y 1994, se aprobaron más de 1.400 proyectos para el programa Vivir Mejor, con un valor aproximado de US\$150 millones. Según una evaluación en junio de 1995 sobre el estado de los proyectos, alrededor de mil, estaban experimentando demoras significativas en sus desembolsos.
- 2.38 De acuerdo al diagnóstico de la Caja Agraria, las causas de esta situación son tanto externas como internas a la propia institución. Entre las primeras se menciona el desconocimiento del programa por los alcaldes, dificultades con las interventorías, falta de asistencia técnica a los municipios y comunidades y baja capacidad de los responsables de los proyectos. Con relación a los problemas de responsabilidad de la Caja Agraria, se mencionan una conceptualización inadecuada sobre el manejo del programa en el momento de su creación, el atraso en la implantación de una nueva estructura central y regional, inexistencia de un sistema de información confiable, ausencia de comunicación entre la oficina central y las regiones, procesos internos lentos, y centralización de la administración del programa en Bogotá.
- 2.39 Ante esta situación, la Caja Agraria, con apoyo de la Red y del Banco, inició a principios de este año un plan de normalización que incluía la implantación de una nueva estructura institucional, tanto a nivel central como regional, con la conformación de ocho oficinas regionales y el fortalecimiento de su equipo profesional. Asimismo, se planteó la necesidad de: a) revisar y ajustar los procedimientos internos y de selección de interventorías; b) el diseño e implantación de sistemas de informática para la administración, control y seguimiento de proyectos, y c) la regularización de los proyectos, tanto en trámite como en ejecución. Estas

acciones se han estado implantando desde marzo de este año y continuarán durante el primer semestre de 1996.

- 2.40 Considerando la importancia de este programa y los esfuerzos por superar esta situación, aún cuando al momento de la misión de análisis no existían condiciones para demostrar adecuada capacidad institucional, se ha estimado importante apoyar al país en el proceso de rediseño del programa. Para este efecto, se acordaron con la Caja Agraria y la Red las precisiones y el cronograma del plan de normalización, acompañando muy de cerca su implantación. El Banco, la Red y la Caja Agraria establecieron metas claras que se deberían cumplir como condición previa específica para los desembolsos y/o el reconocimiento de gastos de la contrapartida local de este componente. También tendrá que existir un acuerdo sobre el reglamento operativo del componente para orientar las inversiones a partir de 1996 10/. Con los avances notados durante la preparación del programa, se prevé que en el segundo semestre de 1996, la Caja Agraria podrá demostrar al Banco capacidad adecuada para la administración del programa.
- 2.41 Es importante destacar que la Gerencia de Vivienda de la Caja Agraria utiliza la infraestructura legal y financiera de la Caja, pero funciona en forma separada de las actividades bancarias de esta entidad. Los problemas financieros de la Caja Agraria, como entidad bancaria, que incluyen un alto porcentaje de la cartera de crédito vencida y pérdidas significativas, parcialmente debido a la alta carga del pasivo de las pensiones de sus funcionarios retirados, han sido objeto de varios planes para sanear la situación durante distintas administraciones. El gobierno actual ha expresado claramente que no existen planes de liquidar ni privatizar la institución y que su intención es fortalecerla financiera e institucionalmente para que tenga la capacidad de propiciar el desarrollo agrícola del país. Con este fin, el gobierno anunció este año un ambicioso plan de recapitalización de la institución por el equivalente de más de US\$300 millones durante 1995 y 1996.

6. Programa de atención materno infantil (PAMI)

- 2.42 El programa PAMI, a ser ejecutado por el Ministerio de Salud, busca reducir la mortalidad y morbilidad materna e infantil, y garantiza el acceso al Régimen Subsidiado de Seguridad Social para familias de madres gestantes y lactantes en condiciones especialmente vulnerables. Dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el PAMI asegura a las mujeres gestantes y lactantes y a sus hijos menores de un año el acceso a los servicios de control prenatal, atención del parto y puerperio, apoyo nutricional a la madre, y la atención del menor durante su primer año de vida, lo que incluye control de crecimiento y desarrollo, y vacunación. El paquete de servicios será prestado por los puestos y centros de

10/ Ver cláusulas contractuales.

salud, hospitales de carácter oficial o por instituciones del sector privado.

- 2.43 El PAMI es parte del plan obligatorio de salud subsidiado, el cual a su vez es un componente del SGSSS, el que se espera que esté totalmente implementado y funcionando en 1997. Durante 1996, se acompañara muy de cerca la puesta en vigencia del reglamento operativo del programa y la capacidad institucional de las entidades participantes. Es interés del Ministerio de Salud aprovechar la divulgación, promoción y focalización proactiva que la Red hace con este programa para vincular a todos los miembros de la familia en el SGSSS.
- 2.44 Las municipalidades usarán los recursos del gobierno nacional que reciban por medio del situado fiscal, con objeto de sufragar el costo mensual de la cobertura de salud subsidiada para los beneficiarios del programa. Si dichos recursos no fueran suficientes para atender a todos los beneficiarios inscritos, la municipalidad podrá solicitar fondos de la cuenta del PAMI. En algunos departamentos se prevé que habrá un excedente de recursos del situado fiscal y no serán necesarios los de PAMI. Éstos se utilizarán para atender a beneficiarios de departamentos que requieran fondos adicionales. El Ministerio de Salud definirá los procedimientos detallados para acceder a los recursos del programa.
- 2.45 Un componente importante del PAMI es la provisión de un suplemento nutricional y de actividades educativas para mujeres embarazadas y lactantes, por intermedio del programa de Familia, Mujer y Niño del ICBF. Como parte del PAMI, todas las mujeres inscritas serán registradas en sedes del programa de Familia, Mujer y Niño a fin de mejorar su nivel de nutrición.

7. Apoyo alimentario a niños en edad preescolar

- 2.46 El programa de apoyo alimentario a niños en edad preescolar atendidos en los Hogares Comunitarios de Bienestar consiste en la entrega de alimentos para complementar la alimentación (actualmente 60% de las necesidades nutricionales) que los niños ya reciben en los hogares. El programa establecía como responsabilidad de los padres cubrir el 40% restante, pero los estudios han demostrado que los padres no están cumpliendo con esta meta. Para un porcentaje importante de los niños, la comida recibida en el hogar comunitario era la única con un valor nutricional importante. Por lo tanto, con los recursos del programa se complementará la alimentación de los beneficiarios, cubriendo 73% de las necesidades nutritivas diarias de los niños durante los días hábiles, 28% durante los fines de semana y 35% durante las vacaciones.
- 2.47 El programa está funcionando bien, es de cobertura nacional y funciona en 923 municipios, con un total de más de 55.000 hogares. Cada hogar comunitario es dirigido por una madre comunitaria, la cual es responsable ante una Asociación de Padres de Familia, y provee cuidado diario a grupos de hasta 15 niños. En el hogar

comunitario, además de la alimentación, los niños participan en actividades educativas y recreativas.

- 2.48 Conjuntamente con sus esfuerzos para aumentar el complemento alimentario que se entrega a los beneficiarios, el ICBF busca mejorar su sistema de monitoreo vigente, fortalecer el rol de la comunidad dentro de la red de hogares comunitarios y desarrollar mecanismos específicos para evaluar el impacto del programa.

8. Bono alimentario rural

- 2.49 El programa de bono alimentario rural consiste en la entrega mensual de un complemento alimentario en especie y la vinculación a programas complementarios de salud y educación, para niños entre uno y siete años de edad, de familias en extrema pobreza que viven en zonas donde no funcionan los hogares comunitarios.
- 2.50 Los beneficiarios serán seleccionados en las áreas rurales con las tasas más altas de desnutrición, morbilidad y mortalidad infantil. Se dará prioridad a niños con impedimentos y a los hijos de mujeres jefas de hogar. La Red cubrirá el costo del paquete nutricional, que es aproximadamente US\$7 mensuales por beneficiario durante 1995. Los gastos administrativos y los costos de los servicios de salud y el programa de educación serán cubiertos con la participación del municipio.
- 2.51 Este programa será implementado por el ICBF, en coordinación con las municipalidades, servicios de salud locales y agentes del Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil (PEFADI) del Ministerio de Educación. Este último será el responsable por la inscripción de los niños en el programa y por las actividades educativas de éstos y de sus familias. Las municipalidades establecerán contratos con determinadas distribuidoras de alimentos las que proveerán el paquete mensual de alimentos a los beneficiarios.

9. Apoyo a niños en edad escolar dependientes de mujeres jefas de hogar

- 2.52 El programa, que será ejecutado por el FIS, con la evaluación y monitoreo efectuada por la UDECO, tiene como objetivo contribuir a aliviar la carga económica que representa para las mujeres jefas de hogar la compra de textos, útiles escolares y uniformes de los niños a su cargo y estimular la permanencia de estos niños en el sistema educativo.
- 2.53 Las mujeres jefas de hogar reciben en promedio, una remuneración inferior a los hombres, carecen de seguridad social, tienen bajo nivel educativo y no tienen acceso a trabajos en áreas tradicionalmente masculinas que son mejor remunerados. Esta situación se agrava en las zonas de violencia del país. Frente a esta realidad, el gobierno anterior inició medidas para aliviar la situación de la mujer jefa de hogar, lo que ha sido confirmado por el actual

gobierno (Política de Participación y Equidad para la Mujer, documento CONPES 2726 de agosto de 1994).

- 2.54 El subsidio será otorgado una vez al año, y corresponde al equivalente de US\$60 en 1995. El subsidio podrá ser entregado a las beneficiarias en tres modalidades: en especie, en dinero, o una parte en dinero y otra en especie. Cabe al comité técnico municipal (ver capítulo III de este documento) decidir sobre la modalidad más adecuada y sobre las áreas de intervención del programa, así como seleccionar la entidad administradora, identificar las beneficiarias y definir el número de subsidios que deberán ser asignados a cada una (en el caso de que tengan más de un niño en edad escolar).
- 2.55 La población beneficiaria son mujeres jefas de hogar de los estratos más pobres, con niños asistiendo a la escuela primaria. Se entiende por mujeres jefas de hogar aquéllas que tienen personas a su cargo y asumen la mayor responsabilidad económica y de dirección de sus hogares.

10. Programa de apoyo a talentos deportivos y artísticos juveniles

- 2.56 El programa será ejecutado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Para minimizar los recursos administrativos del programa, se optó por exigir que un mínimo de 10 becas sean entregadas en cada comunidad y concentrar esa distribución en un número limitado de ciudades del país (para 1994 y 1995 fueron seleccionadas sólo cinco).
- 2.57 El objetivo del programa es apoyar a jóvenes en situación de miseria que presentan talentos para el arte y el deporte a través de una beca de formación, que les permitirá desarrollar las actividades para las cuales presentan aptitudes. Con la beca se pretende también estimular la permanencia de estos jóvenes en el sistema escolar o su reinserción en caso que hayan desertado.
- 2.58 Califican como beneficiarios del programa jóvenes entre 12 y 18 años que habiten en las zonas focalizadas por la Mesa Municipal; que presenten aptitudes y habilidades para el arte o el deporte; que estén escolarizados, o si son desertores, que se comprometan a su reinserción al sistema educativo. Los jóvenes deberán realizar un trabajo de beneficio comunitario como contraprestación a la beca recibida, con el fin de promover su participación activa en la comunidad. La beca podrá ser renovada anualmente siempre y cuando los jóvenes sigan calificando como beneficiarios.
- 2.59 La beca es entregada directamente a las instituciones capacitadoras o tutores seleccionados por el comité coordinador del programa en el municipio. Este comité estará compuesto por representantes departamentales de la Red, ICETEX, Ministerio de Educación, Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura), Instituto Colombiano de Deportes (Coldeportes), y de las ONG locales que trabajan con jóvenes. El ICETEX podrá contratar los servicios de capacitación

directamente con las instancias capacitadoras o con el ente territorial para que éste las subcontrate.

11. Ancianos indigentes (Revivir)

- 2.60 Revivir es un programa de subsidios para ancianos indigentes, que busca promover la prestación de servicios de bienestar social para este sector de la población. El subsidio será entregado en servicios a través de una entidad sin ánimo de lucro o por el municipio, y apoyará, hasta por medio salario mínimo legal mensual vigente, a personas mayores de 65 años, o de 50 años si son indígenas o incapacitados. El programa se ofrece a tres categorías de ancianos: los institucionalizados, los que viven en la calle y los que viven solos o con familia. Los servicios ofrecidos (acceso a habitación, servicios de salud, alimentación, vestuario y actividades recreativas), dependerán de las condiciones de vida del beneficiario. El programa será ejecutado por la Red en coordinación con los departamentos, municipios y ONG. Se efectuará la evaluación y seguimiento a través de las secretarías departamentales responsables por la política en relación con la tercera edad.
- 2.61 Existe alguna preocupación referente al valor del subsidio, si será diferenciado según el tipo de beneficiario y el número de subsidios disponibles en una comunidad en relación con el número de personas elegibles. En 1996 se efectuará una evaluación sobre el impacto y la pertinencia de los servicios del programa, utilizando resultados del primer año de ejecución (1994-1995). La información proveniente de la ejecución inicial ofrecerá a la Red la oportunidad de fortalecer el diseño del programa y su efectividad, si fuera necesario.

12. Programa de atención a la indigencia juvenil urbana

- 2.62 El programa se ha conceptualizado para responder a la problemática de menores y jóvenes (hasta 25 años) que viven en la calle en 10 centros urbanos de más de 150.000 habitantes 11/. Los recursos serán administrados por la Red y los proyectos ejecutados principalmente por entidades de la sociedad civil a través de contratos de prestación de servicios. Los criterios de selección de ejecutores y de proyectos procuran asegurar: a) la legitimidad de las organizaciones ejecutoras y su capacidad para llegar a los menores y jóvenes del programa, y b) la factibilidad técnica, financiera y jurídica de las actividades que se incluyen en los proyectos. Serán apoyados solamente programas que ya estén en ejecución por al menos dos años y que tengan un índice de éxito aceptable.

11/ Las ciudades seleccionadas en principio son: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cúcuta, Buenaventura, Bucaramanga, Cartagena, Pereira y Armenia.

- 2.63 El programa ofrecerá servicios a jóvenes internos o externos. Los contemplados en el caso de programas para internos incluyen alojamiento, ropa, servicios de salud física y psíquica, educación primaria y secundaria, formación para el trabajo, y participación en actividades artísticas y recreativas. A los menores que se atiende como externos se les presta servicios orientados a que tomen la decisión de dejar la calle, incluyendo acciones educativas, lucha contra la drogadicción, orientación hacia el trabajo y actividades recreativas.
- 2.64 Durante la preparación del programa, se visitaron varias iniciativas, entre las cuales se destacó la de la Fundación Servicio de Orientación Juvenil que, durante 25 años de trabajo en este campo, ha asistido a más de 14.000 menores y jóvenes, principalmente en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Buenaventura y Barranquilla. La experiencia de la Fundación es considerada en el país como una de las más exitosas para atender la población juvenil indigente. En ese período, la Fundación ha desarrollado y puesto a prueba la metodología de atención a menores indigentes que se propone aplicar en el presente proyecto.
- 2.65 El monitoreo y evaluación del componente será efectuado por la Red a través de interventores nombrados por la Red en las localidades de los proyectos.

13. Recicladores de basuras

- 2.66 El objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de las familias que derivan su sustento de la actividad de recuperación de la basura para la venta de materiales reciclables o recuperables. Será ejecutado en 18 ciudades del país 12/, donde se estima se concentra el 95% de los recicladores. El programa será administrado por la Red y ejecutado por instituciones locales públicas, privadas, o no gubernamentales.
- 2.67 El programa desarrollará un conjunto de actividades que lleven a mejorar la calidad de vida de la población objetivo. Las principales actividades serán: a) identificar a la población objetivo y proporcionarles documentación para facilitar su acceso a otros programas de la Red y al SGSSS; b) desarrollar programas, en forma conjunta con la comunidad, para crear conciencia de la importancia del reciclaje para que valore el trabajo de los recicladores; c) desarrollar un proceso organizativo y proyectos que mejoren los ingresos y la calidad del trabajo de esta población, incluyendo conformación de infraestructura para el reciclaje y centros de acopio y comercialización, y d) financiar programas de capacitación o habilitación ocupacional para actividades afines con el manejo del reciclaje, alternativas al reciclaje y de servicios de aseo.

12/ Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Manizales, Ibagué, Pereira, Pasto, Neiva, Armenia, Santa Marta, Valledupar, Villavicencio, Buenaventura y Popayán.

- 2.68 Los proyectos serán supervisados a nivel local por un comité responsable, con monitoreo y evaluación efectuados por la Red.

D. Dimensionamiento del programa

- 2.69 El dimensionamiento del programa se ha determinado con base en: a) la capacidad operativa esperada de la Red, las entidades ejecutoras y las entidades territoriales; b) el volumen total de recursos que el gobierno nacional podría presupuestar para el programa y la disponibilidad de recursos de contrapartida dentro de las limitaciones fiscales vigentes en el país, y c) el inventario de proyectos o el tiempo necesario para su generación.
- 2.70 La capacidad operativa de la Red se ha adaptado rápidamente a sus responsabilidades, beneficiándose de una planta de personal con experiencia en las actividades contempladas en el programa. En el caso de las entidades ejecutoras a nivel nacional, la mayoría ya viene ejecutando los tipos de programas de la Red y su desafío ha sido mejorar su eficiencia, llegar a la población objetivo de la Red, y aumentar su capacidad. En el caso de las entidades territoriales, éstas se caracterizan por debilidades institucionales así como financieras, pero existen recursos disponibles para apoyarlas en la identificación, preparación y ejecución de proyectos. Además, el porcentaje del aporte local exigido en el financiamiento de los proyectos variará de acuerdo a la capacidad financiera del municipio o departamento.
- 2.71 Los recursos incrementales de la Red a los presupuestos históricos de las entidades ejecutoras representan alrededor del 15% o menos de las asignaciones totales del ICBF, Ministerio de Salud, FIS y FINDETER, pero son significativos en los programas de mejoramiento de vivienda y del entorno administrados por el INURBE y la Caja Agraria, y en los componentes que serán administrados directamente por la Red, todos los cuales son nuevos. Las proyecciones del gobierno para los presupuestos de ciertos programas de la Red, que se presentan en el Anexo II-1, son ambiciosos y han sido y continuarán siendo revisados durante la ejecución debido a las presiones fiscales y las debilidades institucionales. Los ajustes, solamente durante este año, han reducido en aproximadamente 20% las proyecciones iniciales incluidas en el documento CONPES que autoriza la creación de la Red.
- 2.72 Finalmente, de los componentes de la Red que requieren preparación de proyectos que podrían exigir más tiempo, existen inventarios importantes de proyectos en el PGER, programa de mejoramiento de vivienda urbana y entorno y Vivir Mejor. Como se mencionó en el primer capítulo, la reducción de la pobreza es una prioridad del gobierno, pero dentro de una política económica responsable. Basándose en este factor y los otros indicados en esta sección, se estima que el monto de la operación es razonable.

E. Costo y financiamiento

- 2.73 Esta operación financiera parcialmente un plan de inversiones del gobierno colombiano que compromete aproximadamente US\$1.255 millones entre 1996 y 1998 y US\$1.600 millones en el cuatrienio 1994-1998, incluyendo recursos de crédito externo. La Red recibió una asignación presupuestal en el último trimestre de 1994 (equivalente a US\$76 millones) y en 1995 ejecutará programas por un valor estimado de US\$253 millones. Inicialmente, el Banco estudió la posibilidad de un financiamiento por US\$500 millones, pero posteriormente acordó con el país dividirlo en dos tramos. Si el segundo tramo es solicitado, recibiría un procesamiento más rápido que el actual, con base en la ejecución de esta operación, el cumplimiento con los objetivos y metas, la calidad de los proyectos ejecutados y el nivel de los desembolsos.
- 2.74 El Banco financiará la suma de US\$250 millones con US\$220 millones en capital ordinario en divisas y US\$30 millones en capital ordinario en pesos colombianos. El aporte local de contrapartida, cuyo monto mínimo será de US\$110 millones (manteniéndose una proporción no menor de 70/30 entre el préstamo del Banco y el aporte de contrapartida local), será asumido por el Gobierno de Colombia. Los costos de los intereses del préstamo serán cubiertos con recursos de la Nación que no se reflejan en el presupuesto del programa.
- 2.75 El uso del préstamo para financiar ciertos programas está relacionado con una decisión del gobierno de financiar gastos que tienen un carácter "más permanente" con recursos nacionales. Para facilitar la administración financiera del préstamo, se concentró el aporte nacional en ocho de los trece programas, principalmente los que estarán recibiendo recursos del crédito (ver cuadro II-2).

Cuadro II-1
COSTO ANUAL ESTIMADO POR COMPONENTE Y FUENTE DE FINANCIACION
(en millones de US\$)

	1996		1997		1998		Total	% Total
	BID	Red	BID	Red	BID	Red		
Administración	0,0	4,0	0,0	4,0	0,0	4,0	12,0	1,0
<u>Componentes:</u>								
Generación de empleo urbano y capacitación laboral								
- Obras y servicios	7,5	5,9	13,0	17,5	5,0	29,0	77,9	6,2
- Capacitación laboral	4,0	2,0	9,0	2,9	4,0	14,5	36,4	2,9
Generación de empleo rural	17,0	5,9	14,5	8,0	7,0	25,9	78,3	6,2
Vivienda urbana/mej. entorno	50,0	14,7	60,0	19,0	12,0	75,0	230,7	18,4
Mejoramiento de barrios/inf.urbana	0,0	16,0	0,0	48,0	0,0	48,0	112,0	8,9
Parques y áreas recreativas	2,0	2,4	3,0	5,0	1,5	6,0	19,9	1,6
Vivienda rural	6,0	45,0	12,0	57,1	4,0	63,5	187,6	14,9
Atención materno infantil	0,0	50,0	0,0	38,0	0,0	27,3	115,3	9,2
Apoyo alimentario a niños en edad preescolar	0,0	43,0	0,0	43,0	0,0	49,5	135,5	10,8
Nutrición rural	0,0	6,0	0,0	8,0	0,0	10,5	24,5	2,0
Dependientes de mujeres jefas de hogar	0,0	10,0	0,0	10,0	0,0	11,5	31,5	2,5
Apoyo a talentos juveniles	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	3,0	0,2
Ancianos indigentes	0,0	28,0	0,0	63,0	0,0	65,0	156,0	12,4
Atención a la indigencia urbana	0,0	0,7	2,0	1,5	1,0	3,0	8,2	0,7
Recolectores de materiales reciclables	0,0	0,5	1,0	0,3	1,0	1,5	4,3	0,3
Total componentes	86,5	231,1	114,5	322,3	35,5	431,2	1.221,1	97,3
<u>Otras áreas:</u>								
Asistencia técnica	2,5	3,0	2,5	2,0	1,0	1,0	12,0	1,0
Seguimiento, control y evaluación	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	0,5	7,5	0,6
<u>Costos financieros:</u>								
Intereses/comisión de crédito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inspección/vigilancia	1,0	0,0	1,0	0,0	0,5	0,0	2,5	0,2
TOTAL	92,0	239,1	120,0	329,3	38,0	436,7	1.255,1	100,0

Cuadro II-2
COSTO TOTAL ESTIMADO POR COMPONENTE Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO
1996-1998
(en millones de US\$)

	BID	Contrapartida local	Otros aportes del gobierno	Total	%
Administración	0,0	10,0	2,0	12,0	1,0
<u>Componentes:</u>					
Generación de empleo urbano y capacitación laboral					
- Obras y servicios	25,5	15,0	37,4	77,9	6,2
- Capacitación laboral	17,0	10,4	9,0	36,4	2,9
Generación de empleo rural	38,5	11,2	28,6	78,3	6,2
Vivienda urbana/mej. entorno	122,0	28,0	80,7	230,7	18,4
Mejoramiento de barrios/inf.urbana	0,0	0,0	112,0	112,0	8,9
Parques y áreas recreativas	6,5	6,0	7,4	19,9	1,6
Vivienda rural	22,0	12,4	153,2	187,6	14,9
Atención materno infantil	0,0	0,0	115,3	115,3	9,2
Apoyo alimentario a niños en edad preescolar	0,0	0,0	135,5	135,5	10,8
Nutrición rural	0,0	0,0	24,5	24,5	2,0
Dependientes de mujeres jefas de hogar	0,0	0,0	31,5	31,5	2,5
Apoyo a talentos juveniles	0,0	0,0	3,0	3,0	0,2
Ancianos indigentes	0,0	8,6	147,4	156,0	12,4
Atención a la indigencia urbana	3,0	2,4	2,8	8,2	0,7
Recolectores de materiales reciclables	2,0	1,0	1,3	4,3	0,3
Total componentes	236,5	95,0	889,6	1.221,1	97,3
<u>Otras áreas:</u>					
Asistencia técnica	6,0	3,0	3,0	12,0	1,0
Seguimiento, control y evaluación	5,0	2,0	0,5	7,5	0,6
<u>Costos financieros:</u>					
Intereses/comisión de crédito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inspección/vigilancia	2,5	0,0	0,0	2,5	0,2
TOTAL	250,0	110,0	895,1	1.255,1	100,0

F. Plan de financiamiento

2.76 Las condiciones del préstamo serán las siguientes:

	Capital Ordinario en pesos colombianos	Capital Ordinario en divisas
Período de amortización:	25 años	25 años
Período de desembolso:	3 años	3 años
Tasa de interés:	4% fijo	variable
Inspección y supervisión:	1%	1%
Comisión:	n/a	0,75%

III. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA

A. Naturaleza y funciones de la Red

- 3.1 El prestatario será la República de Colombia, y la Red de Solidaridad Social actuará como el organismo coordinador. La Red es un establecimiento del orden público nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En general, este programa no implica la creación de una nueva entidad ejecutora, sino que se apoya principalmente en las instituciones preexistentes. Para la ejecución del programa, la Red coordinará las acciones de nueve entidades ejecutoras nacionales y tendrá la responsabilidad directa de cinco programas, los que llegarían a la comunidad beneficiaria principalmente a través de entidades territoriales y ONG.
- 3.2 No obstante, para conferir unidad, coherencia e integralidad a dicha política, se configuró una estructura administrativa especial denominada Gerencia General de la Red de Solidaridad Social (gerencia), que depende de la Presidencia de la República. La autoridad máxima de la Red es su gerente general, quien responde a una junta directiva integrada por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y por cuatro representantes del Presidente, que son los ministros de Salud, de Educación, de Desarrollo (vivienda) y del Trabajo.
- 3.3 Las funciones de la Red se resumen en: a) formular los contenidos programáticos de sus componentes en concordancia con las bases del Plan Nacional de Desarrollo y los documentos de política del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES); b) promover la adecuada ejecución de las políticas trazadas, por medio de la coordinación, la concertación y el estímulo para la participación de todos los sectores que deben cumplir un rol en el desarrollo de las actividades de la Red; c) ejecutar directamente ciertos programas: Revivir, Recrear, PGEU/CL, atención a la indigencia juvenil urbana y recicladores de basura; d) ofrecer asistencia técnica a las comunidades o municipios más débiles para asegurar su efectiva participación en el programa, y e) responder por el cumplimiento de sus objetivos programáticos - mediante estrategias de evaluación y seguimiento permanentes.

B. Relación entre la Red y las entidades ejecutoras

- 3.4 El decreto de creación de la Red no definió la forma en que ésta interactuará con las respectivas entidades ejecutoras. Tras algunas dificultades iniciales para fijar los límites en la materia, la Red ha establecido una estrecha relación con dichos organismos. En la mayoría de los programas el gerente general de la Red integra el directorio del respectivo organismo ejecutor. La preparación del reglamento operativo de cada programa, así como de

las reformas institucionales, conllevó negociaciones entre el Banco y la Red y el organismo ejecutor respectivo. La Red seguirá de cerca la ejecución de sus programas mediante un sistema de control y evaluación compatible con los de las entidades ejecutoras. Además de su capacidad técnica y su vasta experiencia con la población beneficiaria, la Red cuenta con un peso significativo debido a su ubicación en la oficina de la Presidencia y su acceso a cada uno de los ministerios en que se formula la política social del gobierno.

- 3.5 Como organismo ejecutor o coordinador del programa, la Red estará facultada para retener el desembolso de los recursos del préstamo a las entidades ejecutoras que no cumplan con el reglamento operativo del programa. Además, influirá considerablemente en la determinación de las cuantías que se presupuestarán anualmente para cada uno de sus programas. Se prevé que las entidades ejecutoras prestarán suma atención a los programas de la Red que administren, debido a la importancia de éstos y al apoyo que recibirán del personal regional de la Red para ejecutarlos.
- 3.6 Otra relación importante de la Red es la que mantiene con las entidades territoriales. Las delegaciones regionales de la Red trabajan en estrecho contacto con los gobernadores, alcaldes y otros líderes regionales en la organización de las Mesas de Solidaridad ^{13/} y para asegurar el respeto a los principios de la Red. Cuando ello no ocurra, la Red podrá postergar o congelar los desembolsos a los departamentos y las municipalidades, y tomar en cuenta esos factores en la revisión de las asignaciones indicativas de recursos en el transcurso del año o al fijarse las del año siguiente.

C. Estructura organizativa

- 3.7 La gerencia se formó como una estructura dinámica y variable, tomando como base la planta de personal y la infraestructura de dos entidades que formaban parte de la Presidencia de la República, el PNR y el FOSES. Por su experiencia en metodologías de participación comunitaria, priorización de necesidades por parte de la comunidad, y focalización de beneficiarios, los funcionarios que formaban parte del PNR se encuentran particularmente capacitados para apoyar las actividades de la Red. Antes de su incorporación a la Red, el PNR tenía presencia en casi la mitad de los municipios del país (450 de un total de 1.047) a través de sus delegaciones departamentales. La experiencia del PNR se ha concentrado en los municipios en zonas de violencia y conflicto y en aquéllos con altos niveles de pobreza. En los departamentos donde actuaba, el PNR tenía un delegado departamental apoyado por coordinadores zonales que atendían, en promedio, a ocho municipios. Para cubrir los demás municipios del país, la Red ha nombrado delegados y coordinadores

^{13/} Foros públicos en los que se determina la distribución de los recursos y otros aspectos relativos a la operación del programa, cuyo funcionamiento se describe en forma detallada más adelante.

zonales, buscando mejorar sus equipos de comunicación y transporte, con inversiones programadas de alrededor de US\$1,6 millón.

- 3.8 La estructura y planta de personal de lo que antes era el FOSSES ofrece a la Red el apoyo necesario en aspectos operacionales, como el manejo financiero y presupuestal, jurídico y de contratación, administración de recursos humanos, evaluación de proyectos y seguimiento. Como en el caso de la planta del PNR, también ha sido necesario fortalecer este equipo para asumir nuevas responsabilidades y administrar un volumen de recursos mucho mayor.
- 3.9 La planta de personal de la Red se divide en cuatro áreas o grupos de trabajo: programático, de políticas, territorial y de coordinación general.
- 3.10 El **grupo programático** es responsable del diseño de cada programa, el reglamento operativo, la interlocución con las entidades ejecutoras sobre los criterios que deben regir la implementación de los programas, la difusión a las regiones de los contenidos programáticos del componente y su ejecución física y financiera.
- 3.11 Las funciones del **grupo de políticas** consisten en desarrollar los lineamientos de política en que se deben encuadrar la totalidad de programas de la Red, impulsar la metodología participativa, diseñar las estrategias para motivar adhesión de las autoridades regionales y locales a los objetivos y propósitos de la Red, impulsar instancias de inspección social de las inversiones (veeduría popular) y de concertación entre las autoridades regionales y locales con la sociedad civil, convocar y articular los esfuerzos de la sociedad civil para su vinculación a la Red, y diseñar estrategias para lograr la integralidad de la Red con otros programas de la política social.
- 3.12 El **grupo territorial** apoya el proceso de descentralización en el país y la ejecución de las actividades de la Red en los niveles departamentales y municipales a través de: a) la promoción del desarrollo de la Red en los niveles departamentales y municipales; b) el apoyo a las instancias técnicas a nivel territorial en la tramitación de proyectos; c) el impulso a la constitución y seguimiento de las Mesas de Solidaridad y otras instancias departamentales y municipales de la Red, y d) la facilidad del acceso de las entidades territoriales — especialmente las de menor desarrollo institucional — y las comunidades a los programas que integran la política social en su conjunto.
- 3.13 La **gerencia administrativa** se responsabilizará de la estructura de apoyo administrativo, logístico, contractual y de comunicación. La subgerencia de seguimiento y evaluación está ubicada dentro de este grupo. Esta gerencia se responsabilizaría de coordinar la administración del préstamo del Banco.

- 3.14 El personal de la Red suma aproximadamente 370 personas, de los cuales 250 están asignados a las delegaciones territoriales.

D. Focalización y asignación de recursos

- 3.15 El mandato fundamental de la Red es asegurar que los recursos de sus programas lleguen a la población más necesitada. La selección de los beneficiarios, cuya población potencialmente elegible excede sustantivamente los recursos presupuestados, se hará a través de una concertación con la participación activa de funcionarios gubernamentales y representantes de la sociedad civil. Para dirigir los recursos a los más necesitados, se utilizarán mecanismos de autofocalización e información del censo, de los archivos municipales y del conocimiento de la comunidad.
- 3.16 Para facilitar la identificación individual o por familia y así disponer de mejores herramientas para la toma de decisiones, se está implementando el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) a nivel municipal en todo el país ^{14/}. El SISBEN es una base de datos que provendrá de encuestas por hogares, especialmente aquéllos de las zonas o barrios más pobres en cada municipio. A través del SISBEN, se clasificarán las familias mediante un sistema de puntaje entre 0 y 100, midiendo variables correspondientes al índice de NBI, sus ingresos y capacidad de generarlos. El municipio será responsable de mantener la información del SISBEN y actualizarla por lo menos cada tres años.
- 3.17 Para la asignación de recursos de los programas de la Red se ha diseñado un procedimiento que involucra acciones a nivel nacional, departamental y municipal. El proceso se inicia a nivel nacional con una asignación por parte de la Mesa Nacional de Solidaridad, en que participan la Red, las entidades ejecutoras nacionales, y la sociedad civil, de un "techo indicativo" de recursos por programa a los departamentos, que se basa principalmente en información del censo sobre la incidencia de pobreza (NBI) y la política social del gobierno. En el caso de un programa con financiación limitada, se evitará una atomización de los fondos, concentrando los recursos en las áreas donde la problemática tratada es especialmente grave. Existen limitaciones en la focalización geográfica a nivel nacional debido a la desactualización de la información, la insuficiente desagregación de incidencia de pobreza entre las áreas rurales y urbanas, la incapacidad de reflejar fenómenos de una rápida dinámica poblacional y, finalmente, cambios en la división político-administrativa de los últimos años.

^{14/} El gobierno nacional, principalmente a través del Ministerio de Salud, está apoyando técnica y financieramente la implementación del SISBEN. El Ministerio de Salud utilizará la información del SISBEN para la puesta en marcha del Plan Obligatorio de Seguridad de Salud.

- 3.18 La Mesa de Solidaridad Departamental (Mesa), un foro abierto que funciona en torno al Consejo Departamental de Planeación, en que todos los sectores de la sociedad (gobernantes, entidades ejecutoras, sociedad civil, sector privado y la comunidad) tienen el derecho a participar, es la instancia para la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos de los programas de la Red a cada municipio dentro de un departamento. Dichas decisiones se fundamentan en una propuesta previa elaborada para cada programa por el correspondiente comité técnico sectorial (educación, salud, empleo, vivienda). En dicha propuesta se tiene en cuenta la participación de la población urbana y rural en miseria, prioridades departamentales de inversión social, experiencia histórica en la asignación de recursos a los municipios, situaciones especiales de los municipios, y los criterios establecidos en los reglamentos operativos de cada programa (particularmente los relativos a montos mínimos de asignación municipal). Las delegaciones departamentales de la Red apoyan el trabajo de la Mesa, la promoción, convocatoria, organización y la divulgación de los resultados. El gobernador, quien es elegido por voto popular, preside la mesa y los secretarios técnicos de su equipo de gobierno presiden los comités técnicos sectoriales.
- 3.19 A nivel municipal opera una estructura similar a la existente en los departamentos para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos de la Red, aunque con un carácter más local. La Mesa Municipal, presidida por el alcalde, escoge la zonas dentro del municipio donde se deben concentrar los recursos, basado en una propuesta presentada por el respectivo comité técnico sectorial. La responsabilidad para la selección de los beneficiarios potenciales en la mayoría de los programas, es de los comités técnicos sectoriales. Los representantes de la sociedad civil en los comités son validados por la Mesa. En los procesos de difusión y promoción de los programas se está haciendo especial énfasis en que la información llegue tanto a hombres como a mujeres, cuidando que las imágenes y lenguaje no contengan alusiones sexistas.
- 3.20 El proceso de las Mesas, diseñado para la asignación de los recursos del programa, tiene sus antecedentes en los Comités Municipales de Rehabilitación del PNR. Este ejemplo de desarrollo participativo representaba para muchos colombianos en zonas de conflicto y pobreza, la única presencia del Estado. Para asegurar la integridad del funcionamiento de las Mesas y de las otras instancias del proceso de focalización de los recursos, existen salvaguardias. Incluyen la presencia de los delegados de la Red en los departamentos, quienes apoyan todos los aspectos del funcionamiento de las Mesas, incluyendo la revisión de sus decisiones; la veeduría ciudadana, que deberá hacer observaciones a las autoridades competentes sobre el funcionamiento de la Red y si existen irregularidades, debería comunicarse a los organismos de control (Procuraduría, Fiscalía); y la evaluación externa por una red de universidades regionales, descrito en detalle en este capítulo.

- 3.21 Para facilitar participación en el programa de los entes territoriales más débiles, hay una asignación de recursos **indicativa** que responde más a la incidencia de pobreza y a la política social del gobierno que a la existencia de proyectos identificados y diseñados. La Red tomó la decisión de operar de esta manera por las grandes diferencias en la capacidad para generar proyectos entre las entidades territoriales colombianas. La experiencia en Colombia muestra que en programas basados únicamente en la demanda, los municipios pequeños e institucionalmente débiles no acceden a los recursos. Debido a que la asignación de los recursos exige el cumplimiento de requisitos detallados en los respectivos reglamentos operativos del programa, si un municipio no cumple dentro del plazo establecido y los recursos no han sido comprometidos, la Mesa Departamental podrá reasignar los fondos a otro municipio dentro de ese departamento. La Red, en coordinación con las entidades ejecutoras nacionales, también tendrá la posibilidad de ajustar las asignaciones de recursos de un departamento a otro, dentro del año fiscal. Esta reasignación sería basada principalmente en la demanda por recursos. Para apoyar a las entidades territoriales débiles, la Red y las entidades ejecutoras tendrán recursos de preinversión para la preparación de proyectos. Actualmente, la reasignación de recursos es solamente dentro de un programa desde una entidad territorial a otra. Antes del segundo año de ejecución del programa, el prestatario deberá presentar al Banco una propuesta de un mecanismo para la reasignación de los recursos del programa desde un componente a otro dentro del mismo año fiscal 15/.
- 3.22 Una vez que los recursos han sido focalizados geográficamente y los beneficiarios han sido seleccionados, cada programa tiene su metodología de preparación de proyectos e instancia de evaluación, generalmente a nivel regional. No existe una ventanilla única para recibir los proyectos de la Red, como generalmente es el caso en los fondos de inversión social. La respectiva instancia de evaluación es responsable de recibir los proyectos de los entes territoriales, confirmar su viabilidad, informar a la entidad ejecutora nacional, y hacer el seguimiento de la ejecución. En el Anexo III-1 se presenta un listado de la entidades ejecutoras e instancias de evaluación para todos los programas de la Red y el Anexo III-2 se representa el flujograma de un proyecto típico.
- 3.23 Las orientaciones para la ejecución de los proyectos se incluyen en el reglamento operativo de cada programa. Las obligaciones contractuales se detallarán en un convenio de cofinanciación, generalmente entre la entidad ejecutora y el departamento o municipio. La entidad ejecutora o el ente territorial deberá contratar a las entidades más capacitadas y eficientes para ejecutar el proyecto o llegar con el servicio a la población objetivo, sean éstas públicas, privadas, o no gubernamentales. Generalmente es el

15/ Ver cláusulas contractuales.

municipio quien tendrá la responsabilidad de la contratación de la obra o servicio financiado con recursos de la Red. A fin de asegurar la buena utilización de los recursos, la ley de contratación obliga a la entidad territorial que se contraten intervenciones especializadas para varios de los programas. En todos los contratos para el uso de recursos de la Red, se exigirá la conformación de veedurías ciudadanas y se estipulará la obligación por parte de los contratistas de informar a la veeduría sobre la ejecución del convenio o contrato respectivo.

E. Reglamentos operativos

- 3.24 La ejecución del programa estará regida por un reglamento operativo general y por trece reglamentos operativos correspondientes a cada uno de los componentes, los cuales se encuentran acordados en principio entre la Red y el Banco 16/. Adicionalmente, dadas sus especiales características, se tendrá un reglamento especial para el subprograma de capacitación laboral del PGEU/CL. Para que los desembolsos efectuados por la Red sean reconocidos por el Banco, éstos se deberán haber efectuado de acuerdo con todo lo estipulado, tanto en el reglamento general como en el correspondiente al componente que originó el gasto. Por tanto, será condición previa al primer desembolso que el reglamento operativo general haya sido acordado con el Banco y puesto en vigencia; también será condición previa para cada componente que el reglamento correspondiente haya sido acordado con el Banco y puesto en vigencia. Para los programas de la Red que no reciben recursos del préstamo ni del aporte local, sus reglamentos serán acordados con el Banco y puestos en vigencia dentro del primer semestre de 1996 17/. Es importante destacar que estos reglamentos se aplicarán no sólo al programa Red-BID, que constituye alrededor del 20% de las inversiones de la Red, sino que a todos los proyectos que se financien con recursos de la Red. En los siguientes párrafos se resumen las características más relevantes de estos documentos.
- 3.25 El reglamento operativo general se refiere a los objetivos, principios y criterios bajo los cuales se desarrollarán las acciones de la Red y a las reglas que guiarán el funcionamiento de la Red, las Mesas de Solidaridad Nacional, Departamental y Municipal, y los comités técnicos sectoriales. En relación a las mesas y a los comités técnicos sectoriales, se establecen los procedimientos para su funcionamiento, para convocar a su constitución, sus integrantes y las funciones y obligaciones que corresponden en cada nivel. También se detalla el sistema de seguimiento y control, el uso de

16/ En el caso del Programa Vivir Mejor, por los problemas en la administración del programa por la Caja Agraria, la preparación del reglamento operativo ha sufrido demoras. Se espera tener un reglamento acordado con el Banco para las inversiones que se efectuarán en 1996.

17/ Ver cláusulas contractuales.

interventorias y veedurías ciudadanas y las sanciones y razones para suspensiones de desembolsos (ver Anexo III-3, reglamento operativo general del programa).

- 3.26 Los reglamentos específicos de cada componente incluyen los objetivos, entidad ejecutora, ámbito de cobertura, fuente de financiamiento, criterios y metodologías para la focalización geográfica de recursos y para la selección y elegibilidad de proyectos y beneficiarios, así como otras condiciones propias de cada componente. Asimismo, se establecen, de acuerdo a las características de cada componente, las obligaciones y responsabilidades de las entidades ejecutoras, de los entes territoriales, de las instancias de evaluación, de las interventorias y veedurías y de los propios beneficiarios.

F. Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y del Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC)

1. Entes territoriales

- 3.27 Una de las limitaciones que se ha venido afrontando para la consolidación de la descentralización en Colombia, ha sido la debilidad institucional de un gran número de entes territoriales. Hasta fechas recientes, el gobierno ha tratado esta situación con una serie de acciones dispersas, en algunos casos desarticuladas y coyunturales, que han conducido a una utilización atomizada de los recursos y que no han generado los cambios estructurales esperados.
- 3.28 En junio de 1995, con el ánimo de propender al fortalecimiento y la modernización de la gestión del Estado, el gobierno anunció la creación del "Programa de Impulso al Desarrollo Institucional de la Nación y las Entidades Territoriales", el cual será coordinado por el nuevo Ministerio del Interior (anteriormente Ministerio del Gobierno). Este será responsable de la coordinación a nivel nacional en materia de desarrollo institucional, definición de líneas de asistencia técnica y financiera para impulsar el desarrollo institucional, armonización y divulgación de instrumentos de gestión y consolidación del Sistema Nacional de Planeación 18/.
- 3.29 Al nivel de los departamentos, las acciones contempladas fortalecerán los sistemas de gestión pública, de manera que estén en condiciones de desarrollar sus funciones de planificación, intermediación gubernamental y asistencia local, así como la adopción de competencias en los sectores sociales y en la focalización de la inversión social. Para los municipios, se definirán las líneas de asistencia para poder lograr la adecuación institucional que les exige el cumplimiento de sus competencias en áreas sociales, con

18/ Documento CONPES 2788-Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, DNP:UDT, 15 de junio de 1995, "Política de Consolidación de la Descentralización".

énfasis en planeación y presupuesto, fortalecimiento fiscal, capacitación de recursos humanos y promoción de la participación comunitaria en la gestión y mediación política. En el diseño y puesta en marcha de las acciones, se buscará que el municipio acceda a ellas a través del departamento, con el fin de lograr la complementariedad de acciones entre distintos niveles del gobierno, y con el propósito de validar la función departamental de asistencia local.

2. Sistema Nacional de Cofinanciación

- 3.30 Con recursos de tres de los programas de la Red administrados por los fondos de cofinanciación, representando casi 20% de sus inversiones y el plan de usar la estructura del SNC para dar viabilidad y hacer seguimiento de otros de sus programas, la Red tiene especial interés en el fortalecimiento del SNC. En el caso del programa Vivir Mejor, administrado por la Caja Agraria, se está evaluando la posibilidad de traspasar la responsabilidad para la evaluación y seguimiento regional a las UDECO en un futuro próximo. El objetivo de la Caja Agraria es desarrollar la capacidad de responder de una manera más ágil a las solicitudes de los municipios y las comunidades beneficiarias y ejercer un control más cercano de sus proyectos. Al mismo tiempo, se espera que la utilización de la UDECO reduzca los costos de administración del programa, evitando a la entidad ejecutora nacional la necesidad de mantener una gran presencia regional.
- 3.31 Para dos de los programas bajo responsabilidad directa de la Red (PREU/CL y Recrear) las UDECO ejercerán la viabilización y seguimiento de los proyectos. Cuando se carezca de capacidad técnica para asumir estas responsabilidades, la Red fortalecerá la capacidad de evaluación de la UDECO correspondiente, financiando los profesionales adicionales necesarios.
- 3.32 Durante el primer semestre de 1995, el gobierno implementó una serie de medidas para responder al bajo nivel de ejecución de los fondos del SNC, que incluyó: a) capacitación a los funcionarios de las UDECO en viabilización y seguimiento de proyectos; b) divulgación a nivel municipal y departamental de las metodologías para la identificación, preparación, y evaluación de proyectos sectoriales, y c) diseño de un modelo de categorización de municipios para determinar su porcentaje de cofinanciación. A través de un documento aprobado por el CONPES en junio de 1995 ^{19/}, se autorizó al Comité de Cofinanciación a desarrollar acciones con el fin de: a) tratar el problema de la falta de recursos de preinversión; b) agilizar los procedimientos en el uso del mecanismo de la fiducia; c) elaborar metodologías sectoriales simplificadas para la formulación y presentación de proyectos; d) continuar con los

^{19/} Documento CONPES 2791: Comité Nacional de Cofinanciación, DNP:UDT, 21 de junio de 1995, "Ajustes al Sistema Nacional de Cofinanciación".

programas de capacitación y asistencia técnica para la identificación, preparación y evaluación de proyectos, y e) simplificar y asegurar el acceso a los recursos del SNC por parte de los municipios más pequeños. La Red, como miembro activo del Comité de Cofinanciación, ejercerá un papel importante en este esfuerzo para mejorar la eficiencia del SNC.

G. Sistema de seguimiento y evaluación

- 3.33 El sistema integral de seguimiento y evaluación de la Red se compone básicamente de dos subsistemas: uno interno y otro externo. La experiencia del país en materia de monitoreo indica que es necesario construir, en forma paralela, la capacidad de automonitoreo y la de monitoreo externo.
- 3.34 Ambos subsistemas monitorearán los siguientes aspectos: a) la calidad de los **procesos de trabajo** (participación comunitaria, focalización de los recursos, ciclo de proyectos); b) la calidad de los **productos entregados** (metas físicas, tales como empleos creados, viviendas mejoradas y suplementos nutritivos distribuidos), y c) los **impactos** de estos procesos y productos (mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo, aumento en empleos permanentes y reducción en enfermedades como resultado de un mejor acceso a agua potable o construcción de un sistema de eliminación de excretas).
- 3.35 El monitoreo **interno** será de la responsabilidad de cada entidad ejecutora y se ajustará al Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión (SSEPI) diseñado por el DNP para el SNC. Todos los programas se regirán por un esquema de monitoreo parecido al del SNC, sean o no ejecutados en este marco, que se basa en la experiencia de generación de datos computarizados - "hojas de vida" - sobre los aspectos vitales de un proyecto (obtención de los productos, tiempo, costo y eficiencia de los procesos ligados al ciclo de proyecto). SSEPI sirve para: a) manejar la información clave de un proyecto desde su identificación hasta su ejecución y operación; b) conformar y administrar una base de costos referenciales para canalizar de manera eficiente los recursos públicos; c) generar y organizar presupuestos de proyectos; d) controlar y evaluar el avance físico-financiero de los proyectos, y e) evaluar periódicamente el cumplimiento de las metas de los proyectos y programas. Este sistema está siendo implementado este año en varias de las entidades ejecutoras nacionales y en la Red, y se estima que esté operando en cada UDECO en 1996.
- 3.36 El subsistema de monitoreo **externo** será realizado por la Red Universitaria para Monitorear el Desarrollo de Programas de la Red y generará información sobre: a) la legitimidad y la calidad de los procesos de decisión que conducen a los proyectos; b) las relaciones entre las políticas sociales y el conjunto de la política pública; c) los impactos de los procesos y los productos de la Red; d) la congruencia de los programas con la política de equidad y

participación de la mujer, y e) la relación entre la demanda por las comunidades de los programas de la Red y el monto presupuestado por programa, entre otras áreas. La evaluación externa une a equipos de investigadores de universidades nacionales o regionales que cumplen ciertos criterios (habrá cinco equipos en el primer año, y se espera que se logre vincular a alrededor de 20 equipos durante la ejecución del programa). Participarán en esta evaluación universidades con experiencia en el monitoreo de políticas y programas de inversión pública, en el marco de préstamos de la banca multilateral y que ha trabajado de manera coordinada desde 1992, cuando recibió un aporte financiero de la Fundación Ford (Universidad Nacional, Universidad de Antioquia, Universidad Javeriana, Universidad del Valle y Universidad de los Andes, entre otras). Por lo menos una vez cada seis meses se realizarán reuniones regionales y, una vez al año, una reunión nacional de evaluación de la marcha de la Red. La coordinación y apoyo administrativo de la evaluación externa será realizada por una secretaría técnica a cargo del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de los Andes. Se permitirá la selección del CIDER como secretaría técnica del grupo de universidades de la evaluación externa, sin llamar a concurso, con base en su experiencia y el tiempo que ha invertido en la organización de la red de universidades. La selección de las universidades participantes se basará en criterios incluidos en la propuesta de evaluación externa presentada por el CIDER y aceptada por la Red 20/.

- 3.37 Las responsabilidades de la Red en la organización y la operación del sistema de monitoreo, a través de la subgerencia de seguimiento y evaluación, incluirán: a) colaborar en el diseño y el montaje de sistemas de monitoreo en las entidades ejecutoras; b) vigilar la calidad de los procesos y resultados; c) verificar que las entidades operen sus sistemas de monitoreo interno y utilicen las señales de alerta para tomar medidas correctivas necesarias; d) revisar el funcionamiento del sistema de monitoreo, su contribución a la calidad de las decisiones en la Red y proponer ajustes; e) realizar las gestiones necesarias para interrumpir las transferencias de recursos de la Red a entidades ejecutoras que no tengan en operación sistemas internos adecuados de monitoreo, o que no toman las medidas correctivas después de recibir señales indicando desajustes; f) supervisar la coordinación con las universidades participantes en la evaluación externa, y g) asegurar que las lecciones aprendidas sean difundidas, mediante la organización de seminarios o la preparación y publicación de informes. Ambos subsistemas proveerán información sobre el funcionamiento y los resultados de la Red desde diferentes ángulos, de manera independiente y complementaria. La puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación será una condición previa al primer desembolso 21/.

20/ Ver Excepciones a las Políticas del Banco en el Resumen Ejecutivo.

21/ Ver cláusulas contractuales.

- 3.38 La Red se ha fijado la meta de tener su nuevo sistema de seguimiento y evaluación funcionando a más tardar en diciembre de 1995. Durante el segundo semestre de este año, una firma consultora continuará apoyando a la Red y a algunas de las entidades ejecutoras en el montaje y puesta en marcha de sus sistemas, concentrándose en el desarrollo de sistemas de informática y la capacitación en su uso. Como el software del SSEPI es nuevo, la Red pretende utilizar el sistema de seguimiento de los proyectos del PNR en paralelo hasta que el SSEPI esté funcionando adecuadamente.
- 3.39 Durante el segundo semestre de 1995, la red universitaria iniciará una experiencia piloto de monitoreo por dos universidades. Asimismo, preparará los cursos de formación y preparación de monitoreo, desarrollará el software del sistema de información y diseñará el centro de información, adquiriendo la infraestructura tecnológica necesaria.
- 3.40 El sistema de seguimiento de la Red estará fortalecido por las veedurías ciudadanas y un sistema de evaluación del gasto público, en relación con las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Las veedurías funcionarán a tres niveles: por proyecto, por municipio y por departamento. El proceso de veeduría se acompañará con una campaña nacional que incluye cartillas y videos, explicando el objetivo, el funcionamiento y la composición de las veedurías, así como una acción de información a nivel local a través de ONG. Es intención de la Red organizar dos veces al año, encuentros nacionales de delegados de las veedurías departamentales y encuentros departamentales de los delegados de las veedurías municipales. La función básica de las veedurías será de captar información sobre cada programa y hacer recomendaciones y observaciones para lograr la mejor ejecución de los mismos y de los procesos de la Red, en general. Las veedurías recibirán las quejas de cualquier ciudadano sobre el funcionamiento de un programa y expondrán e informarán sobre la situación a las Mesas, entidades ejecutoras y organismos de control público (Procuraduría y Fiscalía).
- 3.41 En junio de 1995, el CONPES circuló para discusión el documento de política, "La Gestión Pública Orientada a Resultados" 22/. Los objetivos de la política consisten en institucionalizar el concepto de gestión integral con participación ciudadana y desarrollar en las entidades públicas la capacidad institucional necesaria para cumplir con los objetivos de los programas bajo su control. Como parte de esta política, se creará el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, coordinado por el DNP, y conformado por una red de autoevaluaciones de gestión y por el resultado de evaluaciones externas estratégicamente seleccionadas. A través de las evaluaciones, el DNP informará al Congreso Nacional

22/ Documento CONPES-Vicepresidente de la República, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, DNP:DEE, 21 de junio de 1995, "Gestión Pública Orientada a Resultados" (versión para discusión).

sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, retroalimentará a las entidades en términos de sus resultados frente al Plan, alimentará el proceso presupuestario y difundirá los principales resultados de las evaluaciones a través de seminarios y publicaciones. Como los programas de la Red forman parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, estarán sujetos a esta evaluación.

H. Administración financiera

- 3.42 El programa se financiará con recursos del préstamo y de contrapartida nacional, la cual incluirá fondos del presupuesto nacional, así como con la participación de los departamentos, municipios y comunidades beneficiarias. El uso de todos los recursos de la Red estará sujeto a los procedimientos y pautas estipulados en los reglamentos operativos del programa. Se podrá introducir cambios a los reglamentos operativos, previa aprobación del Banco. En general, se prevé que estos cambios se analicen y acuerden en el marco de las reuniones anuales de revisión del programa.
- 3.43 Los recursos del préstamo se depositarán en una cuenta manejada por la Red en el Banco de la República. De esta cuenta, se transferirán los recursos a las respectivas entidades ejecutoras y, en el caso de los programas administrados por la Red, a fiduciarias que se contratarán para este fin. El manejo financiero, por la variedad de entidades ejecutoras, no es igual para cada programa. En algunos casos se canalizará recursos a través de fiduciarias, lo cual, pese a ser una práctica común en Colombia, ha ocasionado problemas de demoras para la firma de convenios y la realización de desembolsos, especialmente en el caso del SNC. Para evitar atrasos en la ejecución de los programas de la Red, las entidades ejecutoras han restringido las responsabilidades de las fiduciarias a actividades estrictamente financieras, donde tienen ventaja comparativa.

I. Desembolsos y procedimientos de control financiero

- 3.44 Las características de este programa requieren una estrategia de desembolsos diferente a la de programas convencionales de obras múltiples, por el alto número de entidades ejecutoras y el gran volumen de proyectos y servicios de valor relativamente bajo. Si los desembolsos correspondientes a proyectos o programas fueran considerados individualmente, representarían una pesada carga administrativa para el Banco y para el organismo ejecutor, sin ofrecer un control eficaz en cuanto al uso de los recursos.
- 3.45 En esta operación, los desembolsos del Banco se realizarán contra la presentación de la documentación que confirme la autorización presupuestal por programa y la asignación del "techo indicativo" departamental. Esta documentación deberá estar disponible en enero de cada año. Se anticipa que se realizarán entre tres y cuatro desembolsos al año, a medida que se vayan utilizando los recursos.

Este procedimiento agilizará los desembolsos mediante la tramitación de un mínimo de documentos. Los controles referentes al uso de los fondos son posteriores 23/.

- 3.46 Se realizará al menos una reunión anual destinada a analizar los resultados de la ejecución en mayo o junio de cada año (antes de la presentación de la propuesta de presupuesto del año siguiente al Congreso). La Red y el Banco analizarán conjuntamente el avance referente a los "benchmarks" (cumplimiento de los objetivos, el funcionamiento de la Red y las entidades ejecutoras, el volumen y calidad de los proyectos, relación entre la demanda por la comunidad por programa y la asignación presupuestal), la aplicación de los reglamentos operativos y los eventuales ajustes que se requieran. Sobre la base de la utilización de los recursos del programa en un año, se aprobará el plan de inversiones del año siguiente. Este plan deberá reflejar la demanda por las comunidades entre los programas de la Red. La Red presentará al Banco, 30 días antes de la reunión anual, el plan de inversiones del año siguiente y el listado de los proyectos financiados durante el año anterior. El listado deberá incluir el lugar del proyecto (incluyendo el barrio del municipio), el nombre y el tipo de la obra o servicio, y el presupuesto, separando la contribución nacional, municipal y, en el caso en que existan, departamental y de la comunidad beneficiaria. Este listado servirá de base para la evaluación que el Banco efectuará como parte de la revisión anual del programa 24/. En caso de incumplimiento de los reglamentos operativos, el Banco podría suspender la elegibilidad para continuar en el financiamiento a una o varias de las entidades ejecutoras.

1. Contabilidad y auditoría

- 3.47 En vista del alto volumen de los proyectos que serán financiados por el Banco y el valor unitario relativamente bajo de los mismos, y con el fin de facilitar una administración más eficiente del programa, se recomienda que la documentación de apoyo relacionada con la justificación de los desembolsos sea mantenida por las entidades ejecutoras y los municipios, según el procedimiento acordado, en lugar de ser presentada al Banco. Dicha documentación estará a disposición de la Red, del Banco, y de los auditores externos y será revisado por muestreo por el Banco 25/.
- 3.48 La Red presentará al Banco los estados financieros que corresponden a: a) el programa (el financiamiento y la contrapartida local); b) la Red de Solidaridad Social (incluyendo los recursos nacionales que no forman parte del programa del Banco, y c) los programas de la Red administrados por entidades ejecutoras nacionales que reciben recursos del financiamiento, dentro de los 180 días siguientes

23/ Ver Procedimientos Especiales en Resumen Ejecutivo.

24/ Ver cláusulas contractuales.

25/ Ver Procedimientos Especiales en el Resumen Ejecutivo.

al cierre del ejercicio financiero, auditados por la Contraloría General de la República o una firma auditora independiente aceptable al Banco. Los primeros estados financieros deberán ser presentados con respecto al primer año de ejecución del programa. La auditoría deberá incluir un dictamen separado sobre los procedimientos de desembolso y sobre las medidas de control. Se está dando un plazo mayor a lo acostumbrado, en razón al número de entidades ejecutoras participantes en el programa 26/.

2. Período de ejecución y desembolsos

- 3.49 El período de ejecución del programa se ha estimado en tres años. A continuación se muestra el calendario de desembolsos anuales estimados:

Cuadro III-1
Calendario Provisional de Desembolsos
(en millones de US\$)

	Año 1	Año 2	Año 3	Total
BID	92,0	120,0	38,0	250,0
Local <u>1/</u>	239,1	329,3	436,7	1.005,0
Total	331,1	449,3	474,7	1.255,0
%	26%	36%	38%	100%
<u>1/</u> Incluye todas las inversiones de la Red a ser financiadas con recursos locales.				

3. Anticipo de fondos

- 3.50 Debido al tipo de actividades a realizar y al ritmo de ejecución que se prevé, se recomienda que se anticipen fondos por el equivalente del plan de inversiones del respectivo año acordado entre la Red y el Banco 27/.

4. Financiamiento retroactivo

- 3.51 No se anticipa financiamiento reotroactivo a la fecha aprobación del préstamo. Sin embargo, la Red solicitó al Banco el uso de hasta US\$200.000 de recursos de la Facilidad para la Preparación de Proyectos, para los gastos relacionados con la contratación del CIDER para la implementación del sistema de evaluación externa, durante el resto del año 1995.

26/ Ver cláusulas contractuales.

27/ Ver cláusulas contractuales.

J. Operación y mantenimiento de obras y equipos

- 3.52 En los convenios que se suscribirán entre la entidad ejecutora nacional y el ente territorial para el financiamiento de proyectos con recursos del programa, se establecerá la obligación de la entidad respectiva de administrar y mantener las obras, equipos e instalaciones, de acuerdo con las normas técnicas generalmente aceptadas. En el caso de obras relacionadas con sistemas de servicios públicos, los convenios deberán prever que los ingresos de las entidades prestadoras de servicios sean suficientes para cubrir los gastos de explotación, operación y mantenimiento de las obras o proyectos financiados por el programa 28/. En general, se prevé que el mantenimiento esté a cargo de la comunidad beneficiaria, a través de comités creados para esos fines. La Red dará especial énfasis a este tema en los informes semestrales (durante el período de desembolso) basados en las evaluaciones por muestra de las obras financiadas, realizadas por las entidades ejecutoras de los respectivos programas, y adoptará las medidas apropiadas para subsanar las deficiencias identificadas. Las evaluaciones sobre mantenimiento de las entidades ejecutoras incluirán información sobre: a) las organizaciones responsables por la operación y mantenimiento de las obras; b) deficiencias detectadas en la operación y en el mantenimiento, y c) planes para subsanar las deficiencias detectadas. En el caso de nuevas entidades prestadoras de servicios, el informe incluirá información relativa a sus tarifas y estados de cobranza 29/. A partir de la fecha de término de la primera de las obras hasta el quinto año después del último desembolso inclusive, la entidad ejecutora del respectivo programa evaluará el estado de mantenimiento de las obras financiadas con recursos de la Red y tomará las medidas necesarias para resolver los problemas identificados 30/.

K. Adquisiciones y contratación de consultores

- 3.53 Las adquisiciones de bienes y las contrataciones de obras de construcción se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en el Anexo B del contrato de préstamo. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones cuyo valor exceda US\$250.000 para bienes y US\$2,5 millones para obras de construcción. Estos límites se justifican tomando en cuenta que en proyectos similares en el país, se han presentado concursantes extranjeros cuando los montos son superiores a dichos límites. Sin embargo, debido a la naturaleza del programa, no se prevén adquisiciones u obras civiles que lleguen a los montos indicados para requerir licitaciones internacionales. Las licitaciones de proyectos por montos inferiores a estos límites se harán de acuerdo con la legislación nacional, que requiere licitación pública cuando excede el equivalente de US\$85.000 (monto aproximado en 1995) y

28/ Ver cláusulas contractuales.

29/ Ver cláusulas contractuales.

30/ Ver cláusulas contractuales.

permite la licitación privada por valores menores, sin la revisión ex ante del Banco 31/.

- 3.54 Con el objeto de agilizar las contrataciones y simplificar el trámite en el Banco de los servicios de consultoría financiados con recursos del préstamo o la contrapartida local, se recomienda que las consultorías cuyos valores no superen el equivalente de US\$50.000 se contraten según lo estipula la legislación nacional. No se podrá impedir la participación de consultores provenientes de países miembros del Banco. No obstante lo anterior, el Banco se reservará el derecho de revisar los nombres y antecedentes de las firmas y consultores individuales seleccionados, lo que podría resultar en el no reconocimiento del gasto dentro del financiamiento. Se recomienda este procedimiento por el volumen y bajo valor de los contratos de consultoría del programa. Las contrataciones por montos superiores seguirán los procedimientos que se indican en el Anexo C de Contrato de Préstamo 32/.

31/ Ver Resumen Ejecutivo.

32/ Ver Procedimientos Especiales en el Resumen Ejecutivo.

IV. VIABILIDAD DEL PROGRAMA Y GESTIÓN DE LOS RIESGOS

- 4.1 El éxito de la Red depende de un conjunto de factores, que van desde el grado de participación de la comunidad en la identificación de proyectos y la selección de beneficiarios, hasta la agilidad del sistema de seguimiento a nivel de la Red para detectar y hacer frente a los problemas que surjan. Para la mayoría de los componentes se adaptó la estructura institucional existente a fin de responder a las demandas del programa. Como parte del análisis, el Banco evaluó esas estructuras y, en la mayoría de los casos, recomendó modificaciones. Los cambios institucionales se llevaron a cabo durante la etapa de preparación de la operación, especialmente en los programas de mejoramiento de vivienda, en los que se modificó sustancialmente las metodologías de preparación y evaluación de proyectos. Se establecieron sistemas de seguimiento, que hasta entonces no existían en algunas entidades. Los organismos ejecutores acordaron alta prioridad al fortalecimiento institucional, habida cuenta de la visibilidad y las elevadas expectativas de la Red.

A. Capacidad para llegar a la población objetivo

- 4.2 Algunas entidades ejecutoras no poseen capacidad probada para llegar a la población objetivo de la Red. Para hacer frente a esta circunstancia la Red ha trabajado intensamente con esas instituciones recurriendo al experimentado personal del antiguo PNR. En todas sus comunicaciones y foros públicos, la Red hace hincapié en que fue creada con objeto de llegar a una población objetivo muy específica.
- 4.3 Entre los instrumentos formales para asegurar que los recursos del programa beneficien a la población objetivo, figura el uso de los datos del censo sobre NBI y de la información provista por el SISBEN. La instalación del SISBEN se ha acelerado y cuenta con el apoyo del Ministerio de Salud, que tiene especial interés en contar con la información de dicho sistema a fin de determinar la elegibilidad de los participantes en el sistema de seguridad social. La participación activa de la comunidad en la selección de los beneficiarios, así como la transparencia del proceso y el cumplimiento de las normas operativas, debe ayudar a asegurar que los recursos lleguen a los beneficiarios objetivo.

B. Modalidad institucional y financiera

- 4.4 Uno de los rasgos singulares de la Red es que trabaja por medio de instituciones existentes, la mayoría de las cuales posee experiencia con los tipos de proyecto que habrá de financiarse. Incluso, la estructura de coordinación de la Red se formó principalmente con personal del antiguo PNR y de FOSES, que se incorporaron a la Red aportando años de experiencia en los tipos de proyecto y con la población objetivo que prevé esta operación. Aunque la Red trabaja

con instituciones existentes y no crea estructuras paralelas, todas las entidades han debido adaptar sus estructuras para responder a las nuevas demandas.

- 4.5 Aunque esta operación prevé un préstamo de US\$250 millones a lo largo de tres años, se estima que los recursos del gobierno nacional a ser administrados a través de la Red durante el periodo 1994-1998 ascienden a US\$1.600 millones (US\$1.255 millones entre 1996 y 1998). Este monto aumentará aproximadamente entre 25% y 35% con la participación de los gobiernos regionales y locales y de los beneficiarios. La atención a los servicios sociales, especialmente para quienes se encuentran en el extremo inferior de la escala socioeconómica, constituye una alta prioridad para el actual gobierno y la Red es su iniciativa más visible en el campo social. Además de los servicios efectivamente provistos, el gobierno asigna suma importancia a la forma en que se distribuyen los recursos de la Red y al grado de participación de la comunidad y de la sociedad civil, en general. Si bien el volumen global de las inversiones de la Red puede sufrir reducciones debido a presiones presupuestarias, esto no repercutirá significativamente en el calendario de desembolsos del préstamo, puesto que éste representa una porción limitada del presupuesto total de la Red.
- 4.6 La distribución de la riqueza entre las municipalidades colombianas es muy dispareja y frecuentemente las zonas con mayor concentración de pobreza son también las municipalidades más pobres, que cuentan con montos sumamente limitados de recursos discrecionales. Aunque las municipalidades más pobres deberán hacer ciertos sacrificios para participar en los programas de cofinanciación de la Red, una escala progresiva que va desde el 10% al 40% aliviará la carga para las municipalidades con menos recursos disponibles 33/.

C. Inventario de proyectos y demanda efectiva

- 4.7 Los componentes de la Red que requieren una preparación detallada de diseños y planes son, principalmente, los de generación de empleo y capacitación laboral, mejoramiento de vivienda y entorno y saneamiento rural. En el caso del PGER, el Ministerio de Agricultura ha estado trabajando en estrecho contacto con las municipalidades en la definición y diseño de proyectos, de los cuales mantiene un inventario. El PGEU/CL es un programa nuevo que dependerá principalmente de proyectos definidos en los planes de desarrollo municipales, muchos de los cuales exigirán un esfuerzo para completar su preparación. Los programas de vivienda y saneamiento se beneficiarán de una lista de proyectos acumulados por más de US\$200 millones en el INURBE y la Caja Agraria; la acumulación se remonta hasta antes del establecimiento de la Red y seguramente será necesario ajustar los proyectos a fin de que califiquen para

33/ La escala refleja la clasificación de las municipalidades, que se basa en 14 variables diferentes relacionadas con el nivel de desarrollo de la municipalidad.

los fondos del programa. Para los componentes de servicios de la Red, la demanda se encuentra bien documentada y frecuentemente la preparación de los proyectos no supone más que organizar la comunidad beneficiaria y escoger un proveedor experimentado.

- 4.8 Los recursos para la preparación de proyectos son adecuados. Ciertas entidades ejecutoras disponen de fondos no reembolsables y de crédito y el personal regional de la Red también cuenta con recursos para dicho fin. Se estima que una vez que el público conozca mejor la forma en que opera la Red y los requisitos de los distintos programas, la generación de proyectos aumentará considerablemente.

D. Viabilidad socioeconómica

- 4.9 Todos los componentes del programa tienen como finalidad contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobres y vulnerables de la sociedad colombiana. La población objetivo de la Red, que incluye a los niños desnutridos, ancianos indigentes, niños y jóvenes habitantes de la calle, desempleados y mujeres jefas de hogar en situación de extrema pobreza, participa directamente en la determinación de la especificidad de sus programas, los mecanismos de focalización, los proyectos a ser financiados en cada localidad, el seguimiento de su ejecución, así como en la operación y mantenimiento de los mismos. Dicha participación comunitaria en las distintas instancias de decisión dentro del ciclo de proyectos constituye uno de los factores fundamentales para asegurar que los proyectos priorizados respondan a una necesidad real de la población, y que sus beneficios e impacto de desarrollo alcancen a la población objetivo de la Red.
- 4.10 Durante la preparación de la operación, que incluyó una serie de visitas a proyectos similares a los que serán financiados por la Red en diversas regiones urbanas y rurales del país, los miembros del equipo comprobaron la importancia de la participación comunitaria y del grado de compromiso del municipio en la priorización, seguimiento, operación y mantenimiento de los proyectos para el logro de los beneficios esperados de los mismos. Se constató también la importancia de incluir en el diseño de cada uno de los programas elementos tales como las veedurías ciudadanas, la participación de las ONG y del sector privado, mecanismos de autofocalización de beneficiarios, criterios de costo eficiencia, utilización de medios de distribución e infraestructura ya existentes, integración con otros programas sociales, procedimientos ágiles y simples para la viabilización y aprobación de los proyectos, así como para el desembolso de recursos y ejecución de los programas, entre otros.
- 4.11 El diseño de los diferentes programas también incorpora elementos relacionados con su sustentabilidad en el largo plazo. Así, por ejemplo, los proyectos de servicios de interés municipal y comunitario dentro del PGEU/CL sólo se financiarán en la medida en que, como resultado de los mismos, se constituyan empresas asociativas

que cuenten con buenas posibilidades de continuar una vez concluido el financiamiento por parte de la Red; las obras de infraestructura a realizarse requerirán del compromiso de la comunidad y del municipio de operarlas y mantenerlas adecuadamente, mientras que el programa de subsidios para ancianos (Revivir) es una respuesta específica a nuevas leyes que encargan a los municipios (o a una entidad contratada por el municipio), la responsabilidad por dichos servicios.

- 4.12 Todas estas lecciones, complementadas con aquéllas que resultan de la experiencia en la ejecución de otros programas del Banco y del Banco Mundial en Colombia y otros países de la región, se ven reflejadas en cada uno de los reglamentos operativos para los 13 programas de la Red, lo que constituye uno de los aportes principales del Banco a la presente operación.
- 4.13 Adicionalmente, debido a que varios de los proyectos a ser financiados por la Red son similares a los que vienen ejecutando los fondos de cofinanciación y otras entidades del orden nacional, se ha realizado un esfuerzo para aprovechar la experiencia con que ya cuenta el país en la implementación de programas sociales. De este modo, los componentes de la Red también incorporan en sus reglamentos operativos buena parte de las metodologías para la identificación, preparación y viabilización y evaluación de cada tipo de proyecto desde el punto de vista técnico, socioeconómico, ambiental, institucional, financiero y de género, recientemente acordadas por los fondos en el marco del SNC, o aquéllas utilizadas por las otras instituciones participantes del nivel nacional, según cada caso. Su incorporación a los componentes de la Red garantiza la congruencia y calidad de los criterios de evaluación de los proyectos a ser financiados por el programa.
- 4.14 En cuanto a la capacidad de las diversas instancias encargadas de la evaluación, ejecución y seguimiento de proyectos para implementar los programas de la Red, resulta importante destacar la reciente decisión de los fondos del SNC de mejorar, unificar y simplificar sus criterios de evaluación de proyectos, delegando en las UDECO la viabilización, seguimiento y evaluación de proyectos, de acuerdo con las normas que rigen el actual proceso de descentralización del país. A esta decisión se sumaron el INURBE y la Caja Agraria, entidades que también acordaron delegar gran parte del poder de decisión a sus oficinas regionales.
- 4.15 Si bien es cierto que hasta hace relativamente poco la mayoría de las entidades ejecutoras del nivel nacional no contaban con reglamentos claros ni con procedimientos de suficiente calidad para determinar la factibilidad técnica o la viabilidad socioeconómica de los proyectos, es precisamente en respuesta a la debilidad de las instancias regionales de evaluación que la Red, junto con las entidades que componen el SNC, preparó una estrategia de fortalecimiento intensivo de las UDECO. Existe un compromiso de la Red de evaluar este esfuerzo y efectuar los ajustes que sean necesarios para que los instrumentos adoptados cumplan con sus objetivos y se

asegure que los funcionarios a cargo del análisis, ejecución y monitoreo de los proyectos tengan los conocimientos y el apoyo necesarios para llevar a cabo adecuadamente dichas tareas.

- 4.16 Este proceso de fortalecimiento de la capacidad de análisis y seguimiento de proyectos ha venido produciendo una reacción positiva en las instituciones del orden nacional, las cuales están aplicando el ejercicio que se está llevando a cabo para los programas de la Red como modelo a ser aplicado en los otros programas que tienen a su cargo. Adicionalmente, se espera que la puesta en marcha del SSEPI contribuya de manera importante a la conformación y administración de una base de datos computarizada que permita determinar, entre otras variables, costos referenciales por tipo de obra a financiarse en cada región del país. Ello, a su vez, facilitará el proceso de viabilización, seguimiento y evaluación de los proyectos y se constituirá en un elemento importante para la canalización eficiente de los recursos de inversión nacionales.

E. Impacto distributivo

- 4.17 La Red se compone de un conjunto de programas y estrategias que complementan y fortalecen los distintos elementos de la política social general del gobierno. Al ser un programa social que beneficia exclusivamente a los grupos de más bajos ingresos del país, éste cumple con los criterios de una operación enfocada hacia los más pobres, de acuerdo a las normas establecidas para la implementación del mandato de la Octava Reposición de Recursos del Banco.

F. Indicadores

- 4.18 Para cada componente del programa y para éste en general, se han establecido indicadores con el objeto de medir: a) la eficacia de las inversiones; b) el ciclo de los proyectos (evaluación, entrega, operación y seguimiento), y c) la consecución de los objetivos de la Red. El Banco seguirá de cerca los progresos que se alcancen a lo largo de la ejecución, con un examen formal que se llevará a cabo durante una misión de administración. La evaluación de los indicadores servirá como base para los informes de progreso semestrales que preparará la Red y que se usarán para adoptar decisiones sobre ajustes del programa durante la ejecución así como para el diseño de una posible segunda operación (ver Anexo IV-1).

G. Aspectos ambientales

- 4.19 El programa fue clasificado por el Comité de Medio Ambiente (CMA) en la categoría III. El Resumen Ambiental concluyó que los tipos de proyectos que se financiarían en el programa, son de pequeña escala y tienen impactos ambientales generalmente positivos. El Resumen Ambiental indica que los principales impactos ambientales negativos están vinculados a trabajos de infraestructura en las etapas de construcción y/o reparación. En general, los impactos que se prevén son de carácter local, temporal y de pequeña magnitud

relativa, y en los cuales se pueden adoptar medidas de mitigación sencillas de implantar.

- 4.20 Para detectar y mitigar los posibles impactos ambientales negativos, las inversiones del programa seguirán criterios de elegibilidad y evaluación ambiental de acuerdo con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1.753 de 1994, que reglamenta lo relativo a licencias ambientales. Para facilitar la determinación sobre el tipo de evaluación necesaria, se ha incluido como condición previa al primer desembolso, la entrega por parte de la Red, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, y a la satisfacción del Banco, de los criterios de evaluación del impacto ambiental necesarios para completar los instructivos de viabilización de los once tipos de proyectos, que formarán parte de los reglamentos operativos 34/. El contrato requerirá que, dentro de los informes de progreso presentados al Banco por la Red, se incluya información sobre el grado de cumplimiento en la ejecución de las medidas y procedimientos de protección ambiental 35/. Como condición previa al primer desembolso, la Red presentará al Banco la hoja de vida y términos de referencia de un especialista ambiental que tendrá la responsabilidad de coordinar los aspectos ambientales entre la Red y el Ministerio del Medio Ambiente. La Red contratará al especialista ambiental dentro de los 30 días de la aprobación de la hoja de vida y los términos de referencia por parte del Banco 36/.

H. Beneficios del programa

- 4.21 La Red puede generar numerosos beneficios, entre los cuales el más importante es el mejoramiento de las condiciones de vida y la reducción del número de colombianos que viven en condiciones de extrema pobreza. Mediante la concentración de los recursos de los programas sociales en un grupo de población determinado, la Red procura ampliar el impacto de las inversiones del gobierno en el sector social.
- 4.22 La reorientación del gasto del gobierno hacia los grupos socio-económicos más pobres también constituirá un logro importante de la Red. Antes de la creación de ésta los recursos de los programas sociales no alcanzaban a los segmentos de la sociedad que se encuentran en situación más apremiante ya que, por una serie de razones, el acceso era demasiado difícil. Por medio de la Red se insta a los organismos ejecutores a encontrar formas de llegar a esos grupos y se les presta asistencia para lograrlo.
- 4.23 Otro elemento importante de la Red es el perfeccionamiento y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales existentes, en lugar de crear estructuras paralelas. El Banco, trabajando en

34/ Ver cláusulas contractuales.

35/ Ver cláusulas contractuales.

36/ Ver cláusulas contractuales.

estrecho contacto con la Red, ha detectado deficiencias en la estructura institucional de varios organismos ejecutores. Se han puesto en práctica planes de acción para subsanar esos problemas y se diseñaron procedimientos para facilitar una mayor transparencia y eficiencia en la ejecución de los proyectos y la prestación de servicios del programa. Los esfuerzos para mejorar la eficiencia y llevar a cabo las reformas institucionales se extendieron a todos los organismos ejecutores, más allá de la unidad o departamento encargado de los programas financiados con fondos de la Red.

- 4.24 La Red contribuirá a reducir la situación de pobreza y la carga económica de los hogares más pobres con jefatura femenina, especialmente mediante los programas de: a) empleo y capacitación, cuya modalidad de formación práctica resulta muy apropiada para las mujeres, quienes en mayor medida carecen de experiencia de trabajo, a la vez que utiliza y mejora el capital humano de la población pobre femenina y posibilita el aumento de sus ingresos, y b) vivienda, ya que frecuentemente, los hogares encabezados por mujeres, ante la necesidad de contar con apoyo para el cuidado de sus niños, comparten el hogar con otras familias con el consiguiente resultado de hacinamiento, más aún cuando entre los jefes de hogar, el porcentaje de mujeres que no tiene vivienda propia es considerablemente mayor al caso de los hombres.
- 4.25 Por otra parte, ciertos programas están dirigidos a beneficiar exclusivamente a la mujer tales como el PAMI y el de auxilio a niños en edad escolar dependientes de mujeres jefas de hogar, que ayudan a disminuir su carga económica. El programa de atención a ancianos indigentes tendrá también un fuerte impacto sobre las mujeres, ya que éstas constituyen el 57% de esa población, la viudez es mayor, perciben menores ingresos y tienen una menor cobertura de seguridad social.
- 4.26 Los programas de la Red contribuirán al logro de estabilidad en las regiones del país afectadas por altos niveles de violencia e inseguridad, lo que constituye una meta importante del gobierno. La Red configura una nueva modalidad de distribución de los recursos del gobierno. Grupos que nunca tuvieron la oportunidad de participar en la fijación de necesidades prioritarias, la definición de proyectos y la selección de beneficiarios de los programas sociales, tendrán participación en la adopción de decisiones relativas. La Red operará en forma abierta y transparente, y los resultados de las inversiones deben reflejar en mayor grado las preferencias de la población beneficiaria.

I. Riesgos del programa

- 4.27 El riesgo más serio para la adecuada ejecución de esta operación lo constituye la capacidad para administrar la amplia variedad de componentes y el volumen de proyectos de cada uno de ellos. La Red, como unidad coordinadora, es responsable en definitiva por la ejecución del programa, pero dependerá en alto grado de otras

estructuras del sistema, a distintos niveles, para detectar rápidamente los problemas y trabajar para solucionarlos.

- 4.28 La prestación eficiente de los servicios sociales, que constituye un objetivo primordial de la Red, se ve complicada por las deficiencias que se han detectado en algunas de las entidades ejecutoras del programa. Este es, en particular, el caso del PGER, administrado por el DRI, y del programa de Saneamiento y Mejoramiento de la Vivienda Rural, ejecutado por la Gerencia de Vivienda de la Caja Agraria. La solución de los problemas institucionales (en especial los de la Caja Agraria) será más compleja debido al considerable nivel de recursos que deberá administrarse este año y el próximo. Las dos instituciones han emprendido una profunda reestructuración cuyo progreso inicial se percibió durante la preparación del programa. No obstante, será necesario que el Banco siga de cerca ambas situaciones, porque las dificultades institucionales pueden tener un serio impacto en las actividades de la Red.
- 4.29 Otro riesgo importante es que los recursos de los programas no lleguen a los beneficiarios. Es posible que líderes locales pudieran ejercer influencias indebidas en la selección de los beneficiarios o apropiarse de fondos, lo que sólo sería descubierto en una evaluación ex post. Si la Red o sus ejecutores descubren problemas, tendrán la facultad de retener desembolsos a los departamentos o municipios. El riesgo de apropiación indebida de fondos será minimizado por la presencia regional de la Red, las veedurías comunitarias y el sistema de evaluación externa.
- 4.30 Para que la ejecución sea efectiva es sumamente importante asegurar el funcionamiento de las estructuras locales de seguimiento o "veedurías comunitarias". Puesto que la mayoría de los proyectos son pequeños y las entidades ejecutoras tienen una presencia regional limitada, la comunidad local y, en especial, los beneficiarios, deben supervisar estrechamente la ejecución. Otra prioridad es el fortalecimiento de las UDECO y, en general, del SNC. Inicialmente las UDECO serán responsables de la evaluación y seguimiento de pocos programas de la Red, pero varias entidades ejecutoras tienen la intención de transferir esas tareas una vez que las UDECO demuestren capacidad para absorber responsabilidades adicionales.
- 4.31 Otra forma de asegurar la ejecución satisfactoria es por medio de un sólido sistema de seguimiento y evaluación. Este es un campo que tradicionalmente ha sido débil en Colombia, pero en los últimos tiempos se le ha prestado suma atención y se ha invertido significativamente en él. Uno de los resultados iniciales de la Red ha sido el estímulo brindado a cada una de las entidades ejecutoras para fortalecer y, en algunos casos crear, sistemas de seguimiento y evaluación. El modelo básico es una estructura organizada por el DNP para ser utilizada principalmente por el SNC. Aunque se requerirá cierto tiempo para que el sistema funcione eficazmente en todo el país, éste contribuirá a controlar los riesgos del programa.

- 4.32 Un rasgo singular de esta operación es el uso permanente de un sistema de revisión externa. Este sistema compensará algunas de las flaquezas en materia de seguimiento y evaluación detectadas en ciertas entidades ejecutoras y brindará información objetiva para colaborar con la administración del programa. También ayudará a determinar el logro de los objetivos de la Red que no son fácilmente medibles, como el nivel de participación de la comunidad, la debida focalización de los recursos del programa y el efecto de éste en cuanto a ayudar a los beneficiarios a superar las condiciones de extrema pobreza. La disposición de la Red a someterse al escrutinio público por medio de la evaluación permanente de sus programas a través de dicha red de universidades, constituye una muestra clara de su compromiso de usar de la mejor forma posible sus recursos a fin de alcanzar las metas del programa con transparencia y eficiencia.
- 4.33 El seguimiento constante que el Banco hará de esta operación por intermedio de su Representación, además de una revisión anual más formal, servirá para detectar problemas y ayudar a la formulación de recomendaciones para mejorar la ejecución del programa. Si el Banco constata que una entidad ejecutora no cumple con el reglamento operativo para la ejecución, estará habilitado para declarar a la entidad ejecutora y al programa respectivo inelegibles para recibir recursos del programa.
- 4.34 Existe el riesgo de que la participación de la mujer se vea limitada por razones culturales, de costumbres o de confianza. Esta situación podría ser superada con una efectiva acción, tanto de la Red como de las instituciones que ejecutarán los proyectos y, especialmente, con el cumplimiento de los reglamentos operativos que se han elaborado para estos efectos. Asimismo, la sensibilización que se dará a las organizaciones que apoyan a la mujer tendrá una especial relevancia en la minimización de este riesgo.
- 4.35 En relación a los programas de generación de empleo, existe el riesgo de que, por las características de algunos proyectos, la participación femenina se vea limitada. Por esta razón se ha estimado necesario evaluar esta participación periódicamente a fin de que si se presenta esta situación, se puedan redefinir los proyectos elegibles para que la mujer tenga mayor acceso a los beneficios del programa.
- 4.36 La Red de Solidaridad Social es una iniciativa ambiciosa y creativa del Gobierno de Colombia. Sus metas abarcan desde el alivio y reducción de la pobreza hasta la concentración de los recursos para programas sociales en una población objetivo que tradicionalmente no se ha beneficiado de programas de esta índole. La Red tiene una difícil función de coordinación, para lo cual debe definir su papel, respetando al mismo tiempo la autonomía de los organismos ejecutores y de las entidades territoriales. La Red, por el hecho de ser el programa más visible del gobierno actual, cuenta con enorme respaldo político para llevar a cabo su agenda. Durante su primer año de funcionamiento la Red ha demostrado capacidad para

organizar rápidamente, negociar con los numerosos participantes en el programa y emprender un significativo plan de inversiones, todo lo cual hace que el Banco confíe en que la Red estará en condiciones de controlar los numerosos riesgos inherentes a esta operación.

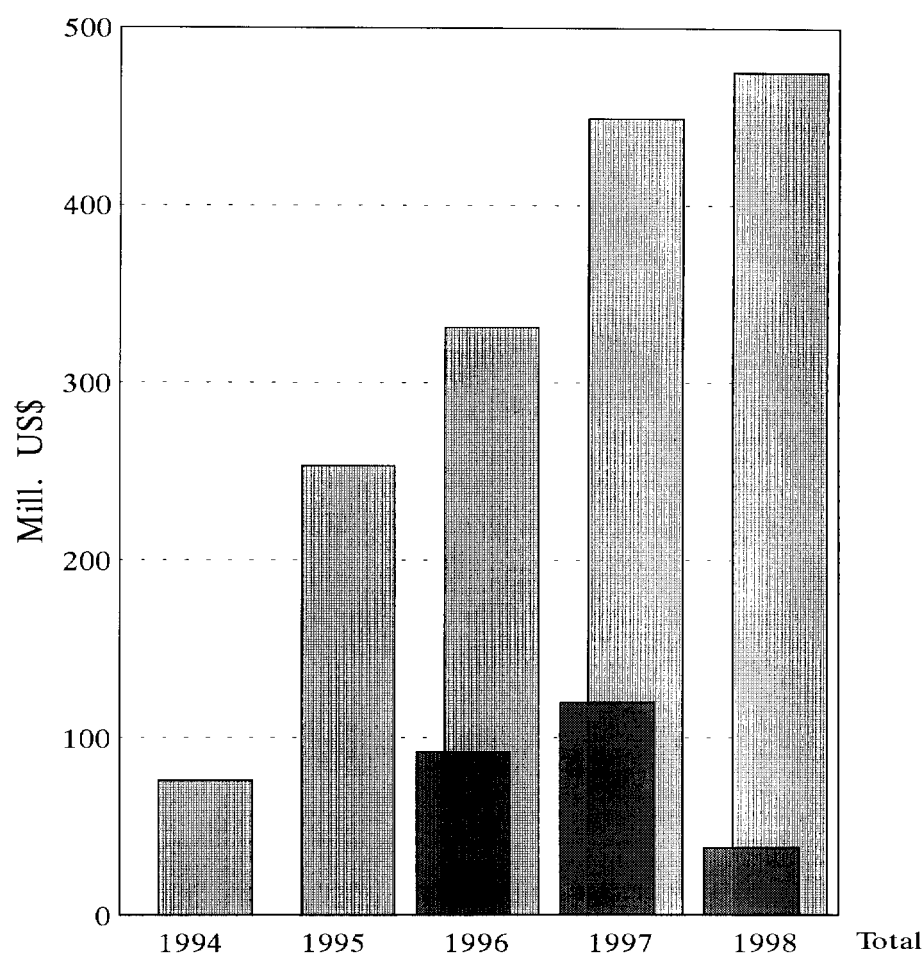
**Presupuestos de las Agencias Ejecutoras de los
Programas de la Red de Solidaridad Social**



(US\$ millones) (1)

Presupuesto de Inversión de la Agencia Ejecutora		Programas Red de Solidaridad Social	Presupuestos de los Programas de la Red						Presupuesto Programa Red como % del presupuesto 1995 de la Agencia Ejecutora	Presup. Promedio del Programa Red (1995-98) como % del Presupuesto Promedio de la Agencia Ejecutora (1994-95)	Beneficiarios
1994	1995		1994	1995	1996 (proy.)	1997 (proy.)	1998 (proy.)	Total 1994-98			
10.4	42.5	- Generación de Empleo Urbano y		20.6	13.4	30.5	34.0	98.5	48.5%	93.1%	49,250
		- Capacitación			6.0	11.9	18.5	36.4	0%	34.4%	36,400
		Ancianos Indigentes	9.5	20.7	28.0	63.0	65.0	186.2	48.7%	167.0%	114,700
		Parques y Areas Recreativas	0.9	1.2	4.4	8.0	7.5	22.0	2.8%	19.9%	1,500 (2)
		Indigencia Juvenil Urbana			0.7	3.5	4	8.2	0%	7.8%	15,000
		Recicladores			0.5	1.3	2.5	4.3	0%	4.1%	30,000
157.5	178.7	Generación de Empleo Rural	6.3	18.5	22.9	22.5	32.9	103.1	10.4%	14.4%	43,700
86.4	164.4	Vivienda Urbana y Mejoramiento de Entorno		62.0	64.7	79.0	87.0	292.7	37.7%	58.3%	114,500
157.9	224.5	Mejoramiento de Entorno		13.9	16.0	48.0	48.0	125.9	6.2%	16.5%	70,400
43.6	63.9	Vivienda Rural e Infraestructura Social	31.3	32.8	51.0	69.1	67.5	251.7	51.3%	102.6%	205,000
287.0	429.1	Apoyo Alimentarios a Niños Preescolares	12.2	42.0	43.0	43.0	49.5	189.7	9.8%	12.4%	825,000
		Bono Alimentario Rural		2.1	6.0	8.0	10.5	26.6	0.5%	1.9%	100,000
205.4	268.2	Apoyo a Niños en Edad Preescolar dependientes de Mujeres Jefes de Hogar	0.9	4.6	10.0	10.0	11.5	37.0	1.7%	3.8%	145,500
28.0	39.0	Apoyo a Talentos Deportivos y Artísticos Juveniles	0.1	0.3	1.0	1.0	1.0	3.4	0.8%	2.5%	1,300
192.5	316.2	Programa de Atención Materno Infantil	15.1	34.5	50.0	38.0	27.3	164.9	10.9%	14.7%	425,500
1,168.7	1,726.5		76.3	253.2	317.6	436.8	466.7	1,550.6	14.7%	25.5%	2,177,750

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

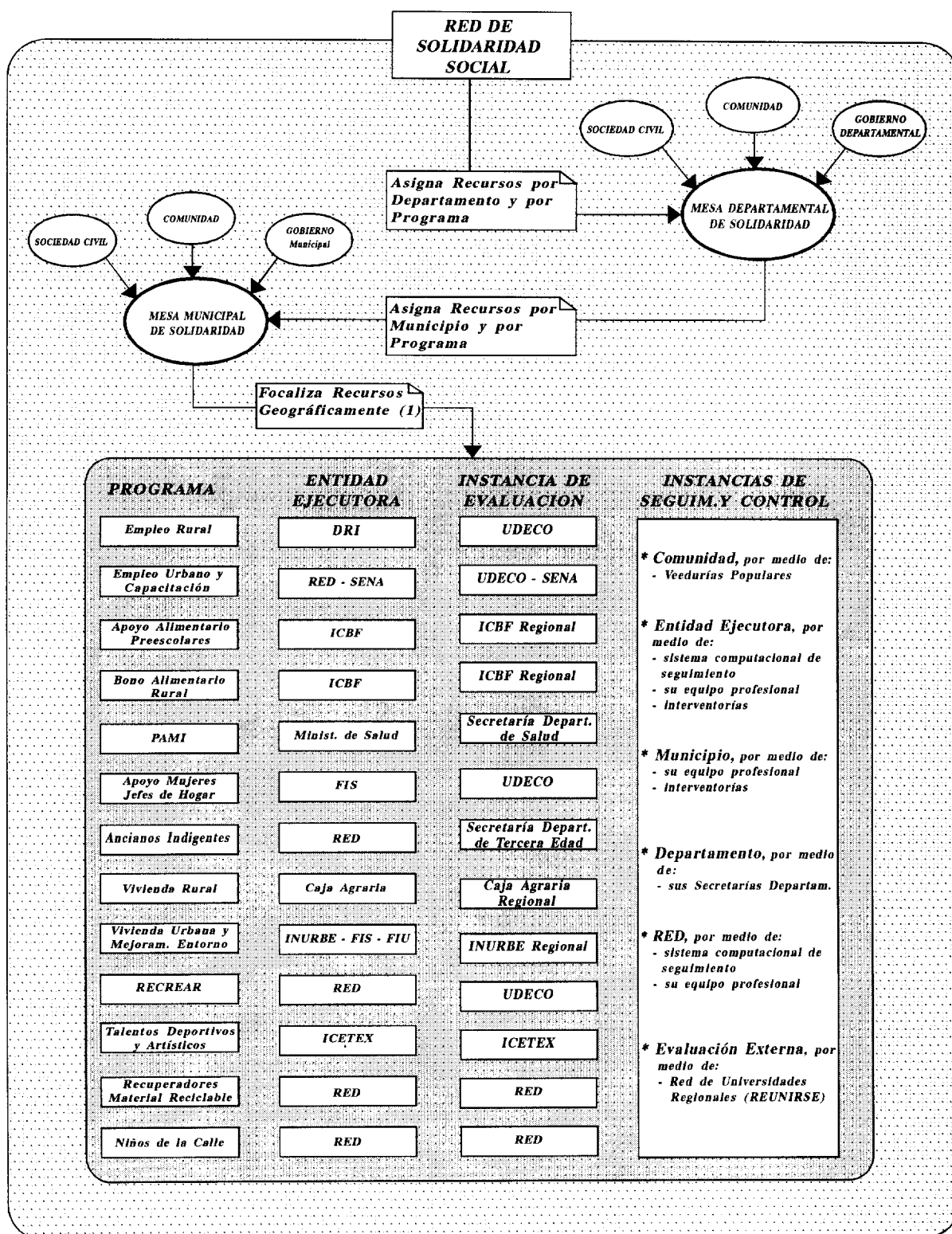
Participación del BID en las inversiones 1994 - 1998



Participación BID		—	—	92	120	38	250
Programa RED		76	253	331	449	475	1.584

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

INSTITUCIONES PARTICIPANTES



(1) Los municipios presentan los proyectos a las instancias de evaluación de las entidades ejecutoras de los respectivos programas.

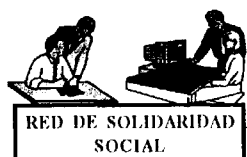
RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

ANEXO

Pág. 1

CICLO TÍPICO DE PROYECTO

NIVEL CENTRAL



Determina Techos Presupuestales por Departamento según Índice de Pobreza y otros factores relevantes de cada programa

TECHOS PRESUPUESTALES POR COMPONENTE Y POR DEPARTAMENTO

NIVEL DEPARTAMENTAL



MESA DEPARTAMENTAL DE SOLIDARIDAD
(Comunidad, Sector Público y Sociedad Civil)

Mesa define Techos Presupuestales por Municipio y por componente

TECHOS PRESUPUESTALES POR COMPONENTE Y POR MUNICIPIO

Preparan Propuesta de Techos Presup. por Municipio y por componente

COMITES TECNICOS DE SALUD, EDUCACION, EMPLEO Y VIVIENDA
(Secretarías Departamentales, ONGs, Organiz. Sectoriales, Entid. Ejecutoras)

NIVEL MUNICIPAL y DE LA COMUNIDAD

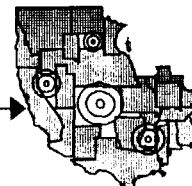
COMITES TECNICOS DE SALUD, EDUCACION, EMPLEO Y VIVIENDA
(Secretarías Municipales, ONGs, Organizaciones sectoriales, Entidades Ejecutoras)

Preparan propuesta de focalización geográfica



MESA MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD
(Comunidad, Sector Público y Sociedad Civil)

Mesa define focalización geográfica



COMUNIDAD Y MUNICIPIO

El municipio y la Comunidad preparan el proyecto con apoyo local y de ONGs

PROYECTO



Proyectos aprobados; selección beneficiarios por com. técnico

ELEGIBILIDAD TECNICA
Otorgada por:
- Instancia evaluadora de la entidad ejecutora

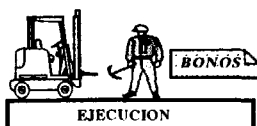
Los proyectos aprobados son entregados a la entidad ejecutora

ENTIDAD EJECUTORA
- Valida beneficiarios
- Prepara contratos con el municipio



MUNICIPIO

Los proyectos son contratados y ejecutados



EJECUCION

Los proyectos pueden ser ejecutados por:
- Comunidad
- Municipio
- Sector Privado
- ONGs

Se entregan las obras o servicios a los beneficiarios



BENEFICIARIOS

**REGLAMENTO OPERATIVO GENERAL
DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL**

CAPÍTULO I. OBJETIVO Y DEFINICIONES

ARTÍCULO 1: Objetivo.

El objeto del presente reglamento es especificar los procedimientos y normas básicas que regirán la gestión de la Red de Solidaridad Social y sus programas; define el ciclo de proyectos, desde su identificación hasta su evaluación final, y especifica la participación de los actores. Este reglamento forma parte integral de cada uno de los reglamentos de programas de la Red.

El presente reglamento operativo se dicta de conformidad con los lineamientos de la Red de Solidaridad Social y con lo dispuesto en el Contrato de Préstamo No.____, suscrito entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo, pero puede ser revisado y modificado por acuerdo entre la Red de Solidaridad Social y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Definiciones.

Para los efectos del reglamento operativo se establecen las siguientes definiciones:

- (a) **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- (b) **BPIN:** Banco de Proyectos de Inversión Nacional.
- (c) **Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero (Caja Agraria):** Establecimiento público, adscrito al Ministerio de Agricultura. Entidad encargada para el fomento del sector agropecuario, creada mediante la Ley 57/31. Entidad ejecutora nacional del Programa de Saneamiento Básico y Mejoramiento de Vivienda en Zonas Rurales.
- (d) **Recursos de cofinanciación:** Recursos complementarios del gobierno nacional para la financiación de proyectos de las entidades territoriales para la implementación de estrategias de desarrollo de especial interés para la Nación.
- (e) **CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- (f) **Cupo indicativo:** Techo o tope presupuestal asignado a las entidades ejecutoras territoriales.

(g) **DNP:** Departamento Nacional de Planeación.

(h) **Entidad ejecutora nacional (EEN):** Entidades del orden nacional, a cuyos presupuestos se les han asignado los recursos para los programas de la Red de Solidaridad Social que incluyen: la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, el Fondo de Inversión Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., en su capacidad de administrador del Fondo de Cofinanciación de la Infraestructura Urbana, el Ministerio de Salud y el Servicio Nacional de Aprendizaje.

(i) **Entidad Ejecutora Territorial (EET):** Los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas quienes gozan de autonomía para la gestión de sus objetivos.

(j) **Ficha EBI:** Ficha de Estadística Básica de Inversión del Banco de Proyectos de Inversión Nacional del DNP.

(k) **Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI):** Establecimiento público, adscrito al Ministerio de Agricultura, creado mediante la Ley 47/85 y reestructurado por el Decreto Ley 2132/92. Se encarga de cofinanciar los proyectos de inversión en áreas rurales, de economía campesina, de colonización y de comunidades indígenas que tengan como objeto el desarrollo rural de la zona. Entidad ejecutora nacional del Programa de Generación de Empleo Rural.

(l) **Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana (FIU):** Establecimiento público, creado por el Decreto Ley 2132/92, que se encarga de cofinanciar los proyectos de inversión en áreas urbanas y rurales en materias tales como acueductos, plazas de mercado, mataderos, aseo, tratamiento de basuras, malla vial urbana, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres. Entidad ejecutora nacional de obras de entorno dentro del Programa de Vivienda Urbana y el Entorno y Construcción de Vivienda Nueva.

(m) **Fondo de Inversión Social (FIS):** Establecimiento público creado mediante el Decreto 2132/92, adscrito al DNP. Cofinancia los proyectos del sector salud y educación, e incluye la recreación, la cultura y los deportes. Entidad ejecutora nacional de obras de entorno dentro del Programa de Vivienda Urbana y el Entorno y Construcción de Vivienda Nueva.

(n) **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):** Establecimiento público adscrito al Ministerio de Salud, creado mediante Ley 75/68 y reorganizado mediante la Ley 7/79, encargado de la prevención, protección y rehabilitación del menor y la familia. Entidad ejecutora nacional del Programa de Apoyo Alimentario para Niños en Edad Preescolar atendidos en

los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar y el Programa de Bono Alimentario Rural para Niños en Edad Preescolar no cubiertos por Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar.

(o) **Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX):** Establecimiento público creado mediante el Decreto 2186/50, reestructurado mediante el Decreto 2129/92 y adscrito al Ministerio de Educación Nacional. Tiene a su cargo el otorgamiento de créditos y becas a la población estudiantil para el desarrollo de sus estudios en el país o en el exterior. Entidad ejecutora nacional del Programa de Becas para Talentos Deportivos y Artísticos Juveniles.

(p) **Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE):** Establecimiento público adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, creado mediante la Ley 9/79, que tiene a su cargo la ejecución de la política de desarrollo urbano y vivienda. Entidad ejecutora nacional de las obras de vivienda dentro del Programa de Vivienda Urbana y el Entorno y Construcción de Vivienda Nueva.

(q) **Línea de indigencia:** Nivel mínimo de subsistencia calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a través de encuestas en 33 áreas urbanas y cuatro áreas rurales.

(r) **ONG: Organización no gubernamental.**

(s) **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI):** Índice de pobreza que considera cinco indicadores: (i) falta de vivienda adecuada; (ii) falta de acceso a servicios públicos básicos (electricidad, agua potable, y saneamiento); (iii) hacinamiento (más de tres personas por habitación); (iv) niños en edad escolar que no asisten a clases; y (v) alto número de dependientes por asalariado (más de tres).

(t) **Programa:** Conjunto de actividades homogéneas en un sector económico, social, financiero o administrativo destinado a cumplir las metas fijadas por el gobierno nacional a través de la integración de esfuerzos humanos, materiales y financieros.

(u) **Proyecto:** Diseño de acciones con sus correspondientes recursos para resolver necesidades específicas.

(v) **Red de Solidaridad Social (Red):** (i) Establecimiento público adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, creado mediante Decreto 2099/94, y (ii) programa del gobierno que busca mejorar las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable, mediante la ejecución coordinada, por parte de diferentes entidades del orden nacional, de programas sociales y de garantizar la participación social.

(w) **Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):** Establecimiento público adscrito al Ministerio del Trabajo, creado mediante el Decreto Ley 118/57 y reestructurado mediante la Ley 119/94, encargado del desarrollo de programas de capacitación técnica a la población trabajadora vinculada al

sector formal de la economía. Entidad ejecutora nacional del componente de capacitación del Programa de Empleo Urbano y Capacitación Laboral y del Programa de Capacitación para el Trabajo.

(x) **Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC):** Mecanismo para canalizar recursos de la nación para complementar la financiación de proyectos de inversión adelantados por las entidades territoriales, siempre y cuando sean de interés especial de la nación. El sistema está conformado por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), Fondo de Cofinanciación de Vías (FCV), Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana (FIU) y la Red de Solidaridad Social.

(y) **Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN):** Herramienta que facilita el diagnóstico socioeconómico de la población para los planes de desarrollo social del municipio y la selección técnica de beneficiarios de programas sociales.

(z) **Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER):** Sociedad de economía mixta, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, creada mediante la Ley 57/89. Encargada de financiar a las entidades territoriales para la realización de obras de desarrollo local. Entidad administradora del Fondo de Infraestructura Urbana, entidad ejecutora nacional de obras de entorno del Programa de Vivienda Urbana y el Entorno y Construcción de Vivienda Nueva.

(aa) **Unidades Departamentales de Cofinanciación (UDECO):** Entidades adscritas a la gobernación, cuyo objeto es promover al SNC, evaluar técnicamente los proyectos de las entidades territoriales de los departamentos antes de ser presentados a los fondos de cofinanciación, y monitorear los proyectos financiados con recursos del SNC.

CAPÍTULO II. OBJETIVOS, PRINCIPIOS Y CRITERIOS GENERALES DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

ARTÍCULO 2: Objetivos de la Red.

Los objetivos básicos de la Red son: (a) mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población, buscando potenciar sus capacidades e iniciativas para que logren superar su situación de pobreza; (b) asegurar coordinación, coherencia y eficacia en los distintos programas sociales; (c) mejorar la cobertura, el acceso y la calidad de los servicios sociales y el funcionamiento de las instituciones encargadas de la inversión social, con base en un enfoque integral, y (d) mejorar la capacidad de respuesta del gobierno en lo que concierne los problemas sociales y contribuir en este campo a los procesos de descentralización y modernización del Estado, promoviendo la participación organizada de la comunidad en la asignación, seguimiento y evaluación de las inversiones.

ARTÍCULO 3: Principios.

Los principios guías de la acción de la Red son:

(a) **Transparencia** en la definición de los beneficiarios y en el manejo de los recursos; en el conocimiento público de todas las acciones de la red; en garantizar la información y en el derecho que con la intervención de representantes de la sociedad se construya un proceso racional, eficiente y con impacto social.

(b) **Validación** o aceptación de las decisiones referentes a cobertura territorial, selección de beneficiarios y mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de la Red por parte de los diferentes actores sociales.

(c) **Equidad** en la aplicación de los recursos donde hay mayor población pobre y acorde con la capacidad de financiación y cofinanciación de las entidades territoriales para asegurar que el beneficio llegue a las poblaciones tradicionalmente excluidas del desarrollo.

(d) **Integralidad** entendida en dos dimensiones: por un lado, los programas y proyectos que genere la Red buscan la coincidencia en unidades especiales o familiares para mejorar el rendimiento en las inversiones, posibilitar la movilidad social de los beneficiarios y extender el efecto de las acciones al resto del entorno. Por el otro lado, como parte integrante de la política social del Estado y como estrategia específica de desarrollo social y humano, la Red debe trabajar con el criterio de integrarse a las políticas sectoriales para conseguir, con el tiempo, un efecto concentrado progresivo sobre la población y las áreas en que interviene.

(e) **Participación** de la sociedad en todos los aspectos del programa.

(f) **Integralidad** en los componentes del programa para mejorar el rendimiento de las inversiones y mejorar la posibilidad de movilidad social de los beneficiarios.

(g) **Gestión y control** para garantizar la calidad, la agilidad, y la transparencia en la entrega de los servicios.

ARTÍCULO 4: Criterios generales.

Los criterios de operación de la Red son:

(a) **Concertación:** La construcción de la Red es una responsabilidad colectiva que debe involucrar a todos los actores en los distintos niveles de su operación. Esta supone que debe convocarse sin exclusiones, para que concurren voluntariamente, la sociedad civil y los partidos y movimientos políticos, con la participación directa de los diversos sectores de beneficiarios, para lo cual se promoverá su organización y representatividad. A través de la concertación se

decidirá la cobertura territorial y poblacional, se priorizarán los recursos y se definirán los sistemas de asignación, ejecución, y evaluación.

(b) **Focalización:** Para que las acciones de la Red aseguren el mejoramiento de las condiciones de vida y del entorno social de los beneficiarios, esto es, para que se garantice un adecuado impacto, se requiere una focalización geográfica y poblacional que haga viable la integralidad de sus programas. Para ello se exige, previa convocatoria y concertación, la concentración de los recursos de diferentes programas de la Red en unidades territoriales y familiares.

(c) **Proactividad:** Este criterio hace referencia a la necesidad de proceder de manera activa en la localización de la población objetivo por parte de la Red, en la medida que aquella carece de condiciones y capacidad para hacer sentir sus demandas y reivindicaciones de desarrollo personal o humano ante las instituciones del Estado. Se diferencia, por tanto, de la actividad pasiva en espera de la demanda que caracteriza a muchos de los programas de política social.

(d) **Financiamiento:** En razón de los desarrollos desiguales, tanto de la concentración de población como de la capacidad presupuestaria de las entidades territoriales, la Red financiará sus programas atendiendo, entre otros factores, al desarrollo institucional de los municipios y departamentos, a su capacidad de cofinanciación y a la proporción de la población potencialmente beneficiaria en relación con el total de la población local.

CAPÍTULO III. PROGRAMAS DE LA RED

ARTÍCULO 5: Programas de la Red.

A través de la Red se articularán los siguientes programas, que se describen en mayor detalle en sus respectivos reglamentos operativos:

- (a) Generación de Empleo Urbano y Capacitación Laboral (PGEU/CL);
- (b) Generación de Empleo Rural (PGER);
- (c) Capacitación para el Trabajo;
- (d) Mejoramiento de Vivienda Urbana y el Entorno y Construcción de Vivienda Nueva;
- (e) Parques y Areas Recreativas (Recrear);
- (f) Saneamiento Básico y Mejoramiento de Vivienda en Zonas Rurales (Vivir Mejor);
- (g) Programa de Atención Materno Infantil (PAMI);
- (h) Apoyo Alimentario a Niños en Edad Preescolar atendidos en los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar;
- (i) Bono Alimentario Rural para Niños en Edad Preescolar, no cubiertos por Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar;
- (j) Auxilio a Niños en Edad Escolar Dependientes de Mujeres Jefas de Hogar;

- (k) Becas para Talentos Deportivos y Artísticos Juveniles;
- (l) Ancianos Indigentes (Revivir);
- (m) Atención a la Indigencia Juvenil Urbana; y
- (n) Recicladores de Basuras.

CAPÍTULO IV. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA RED

ARTÍCULO 6: Estructura a nivel nacional.

(a) **Gerencia General de la Red de Solidaridad Social:** Tiene como función coordinar la ejecución de los Programas de la Red a nivel nacional y ejecutar programas especiales.

(b) **Mesa Nacional de Solidaridad:** Instancia de participación y coordinación social, gremial e institucional conformada por representantes de los ministerios, EEN, EET, gremios productivos, las organizaciones sindicales y campesinas, las no gubernamentales, sectores académicos y partidos políticos, con el propósito de establecer un acuerdo básico sobre los principios de acción y los criterios de intervención de la Red a nivel nacional, departamental y municipal.

(i) **Funciones.** La Mesa Nacional tiene como funciones tomar las decisiones sobre focalización territorial; asignar los cupos indicativos departamentales de acuerdo a los criterios de focalización y la demanda expresada por las Mesas Departamentales y Municipales, formular políticas de coordinación interinstitucional, vincular sectores de la sociedad civil a la ejecución de la Red, evaluar y proponer la reformulación de los programas cuando sea necesario y aprobar los miembros del Comité Técnico Sectorial Nacional.

(ii) **Procedimientos.** La Mesa será convocada ampliamente a través de los medios públicos de comunicación con no menos de dos semanas de anticipación bajo el liderazgo de la Gerencia General de la Red de Solidaridad Social. No existe ningún requisito de quórum. Las decisiones de la Mesa serán adoptadas por mayoría absoluta de los presentes en cada reunión. Cada reunión de la Mesa tendrá una duración no mayor de cinco días laborales, de no ser que la misma Mesa apruebe prolongar dicho plazo. Todas las decisiones adoptadas en la Mesa se harán constar en actas de compromiso, las cuales son de dominio público.

(c) **Comités Técnicos Sectoriales Nacionales:** Los Comités Técnicos Sectoriales Nacionales estarán presididos por el representante de la Gerencia General e integrado por representantes de las EEN, EET, y de la sociedad civil validados por la Mesa Nacional. Se agruparán de la siguiente manera: vivienda, empleo, salud y educación.

(i) **Funciones.** Los Comités tienen como función recomendar, para validación de la Mesa Nacional, los criterios que contribuyan a

lograr la integralidad de las políticas entre las EEN y los entes territoriales. Acordar, para decisión de las EEN y la Gerencia General de la Red, los procedimientos y métodos para el trámite de los proyectos y la ejecución de los programas, proponer criterios para la distribución de cupos indicativos por departamentos, según la focalización territorial y demás decisiones de política nacional de carácter técnico que se requieran para el adecuado desarrollo de los programas.

(ii) **Procedimientos.** Todas las decisiones adoptadas en los Comités se harán constar en Actas de Compromiso, las cuales tendrán un carácter público, en las que se consignarán los acuerdos conceptuales, técnicos y operativos.

ARTÍCULO 7: Estructura a nivel departamental.

(a) **Gerencia Colegiada Departamental:** Equipo de trabajo organizacional presidido por el gobernador, y conformado por los representantes de las EEN del departamento, un representante de los municipios seleccionado por los alcaldes del departamento, y tres representantes de la sociedad civil seleccionados por el gobernador. Tiene como función asistir a la Gerencia General de la Red en convocar la Mesa Departamental y promover los Comités Técnicos Sectoriales. Además, debe actuar como interlocutor entre la Gerencia General de la Red y el departamento.

(b) **Mesa Departamental de Solidaridad:** La Mesa Departamental de Solidaridad es una instancia de participación y coordinación social, gremial e institucional que funciona en torno al Consejo Departamental de Planeación, conformada por el Gobernador del departamento, los alcaldes del departamento, la Asamblea Departamental, las EET, los representantes del sector empresarial, las ONG, representantes de organizaciones religiosas y las universidades.

(i) **Funciones.** La Mesa Departamental tiene como funciones tomar las decisiones sobre focalización territorial; asignar los cupos indicativos municipales por programa; promover formas de participación ciudadana; considerar los informes semestrales de gestión y evaluación de las EET, garantizar la aplicación de los principios y criterios de la Red y aprobar los miembros del Comité Técnico Sectorial Departamental.

(ii) **Procedimientos.** La Mesa será convocada ampliamente a través de los medios públicos de comunicación con no menos de dos semanas de anticipación bajo el liderazgo de la Gerencia General de la Red de Solidaridad Social. El único requisito para participar en la Mesa es presentarse a la reunión. No existe ningún requisito de quórum. Las decisiones de la Mesa serán adoptadas por mayoría absoluta de los presentes en cada reunión. Cada reunión de la Mesa tendrá una duración no mayor de cinco días laborales, de no ser que la misma Mesa apruebe prolongar dicho plazo. Todas las decisiones adoptadas en la Mesa se harán constar en actas de compromiso, las cuales son de dominio público.

(c) Comités Técnicos Sectoriales Departamentales: Los Comités Técnicos Sectoriales Departamentales están presididos por el secretario técnico de la gerencia colegiada departamental e integrado por representantes de las EEN, las EET y de la sociedad civil validados por la Mesa Departamental.

(i) **Funciones.** Los Comités tienen como funciones sustentar, para validación de la Mesa Departamental, la focalización geográfica de los programas y elaborar un plan de acción sectorial, evaluar, y hacer seguimiento de los programas de la Red y preparar informes de estado de ejecución de proyectos a nivel departamental. Apoyar las Mesas y proponer a la Gerencia General de la Red, mecanismos para asesorar a los municipios en la definición, formulación y ejecución de los proyectos y suministrará la información precisa y necesaria para que se realice el control ciudadano. Se agruparán de la siguiente manera: vivienda, empleo, salud y educación.

(ii) **Procedimientos.** Todas las decisiones adoptadas en el Comité se harán constar en Actas de Compromiso, las cuales tendrán un carácter público, en las que se consignarán los acuerdos conceptuales, técnicos y operativos.

ARTÍCULO 8: Estructura a nivel municipal.

(a) Gerencia Colegiada Municipal: La Gerencia Colegiada Municipal es un equipo de trabajo organizacional presidido por el alcalde, e integrado por los representantes departamentales de las EEN, dos representantes del Concejo Municipal seleccionados por el Concejo, y tres miembros de la sociedad civil seleccionados por el alcalde. Tiene como funciones impulsar los programas de la Red y promover el Comité Técnico Sectorial Municipal y la Mesa Municipal. Además, deberá velar porque se cumplan los criterios de selección de beneficiarios, en la definición, cofinanciación y ejecución de los proyectos. Finalmente es responsable por la divulgación de los programas de la Red y la publicidad del listado de beneficiarios, así como la promoción y fomento de la participación de los beneficiarios en las actividades de la Red.

(b) Mesa Municipal de Solidaridad: La Mesa Municipal de Solidaridad es una instancia de participación y coordinación social, gremial e institucional que funciona en torno del Concejo Municipal de Planeación. Está conformada por el Alcalde del municipio, representantes de las EEN, miembros del Concejo Municipal, ONG y miembros de la sociedad civil.

(i) **Funciones.** La Mesa Municipal tiene como funciones focalizar los recursos por programa en el municipio; velar por la incorporación de los programas y proyectos de la Red al Plan de Desarrollo Municipal; promover la constitución de veedurías ciudadanas; y aprobar los miembros del Comité Técnico Sectorial Municipal. Dependiendo del programa, y de acuerdo a lo dispuesto en los respectivos reglamentos, la Mesa Municipal tiene como función identificar y aprobar los proyectos a ser financiados; y cuando no existen proyectos identificados, establecer el procedimiento para

su identificación; aprobar o declarar elegibles los beneficiarios, o orientar el proceso de selección de beneficiarios.

(ii) **Procedimientos.** La Mesa será convocada ampliamente a través de los medios públicos de comunicación con no menos de dos semanas de anticipación bajo el liderazgo del Alcalde. El único requisito para participar en la Mesa es presentarse a la reunión. No existe ningún requisito de quórum. Las decisiones de la Mesa serán adoptadas por mayoría absoluta de los presentes en cada reunión. Cada reunión de la Mesa tendrá una duración no mayor de cinco días laborales, de no ser que la misma Mesa apruebe prolongar dicho plazo. Todas las decisiones adoptadas en la Mesa se harán constar en actas de compromiso, las cuales son de dominio público.

(c) **Comités Técnicos Sectoriales Municipales:** Los Comités Técnicos Sectoriales Municipales están presididos por el secretario técnico de la gerencia colegiada municipal e integrado por representantes de las EEN, las EET y de la sociedad civil validados por la Mesa Departamental.

(i) **Funciones.** Los Comités tienen como funciones proponer los proyectos para aprobación de la Mesa Municipal, focalizar geográficamente los programas dentro del municipio, promover la publicidad del listado de beneficiarios, asistir en la organización de la veeduría comunitaria, evaluar, y hacer seguimiento de los programas de la Red y preparar informes de estado de ejecución de proyectos a nivel municipal. Dependiendo del programa, y de acuerdo a lo dispuesto en los respectivos reglamentos, los Comités Técnicos Sectoriales Municipales tienen como función seleccionar o declarar elegibles a los beneficiarios. Se agruparán de la siguiente manera: vivienda, empleo, salud y educación.

(ii) **Procedimientos.** Todas las decisiones adoptadas en el Comité se harán constar en Actas de Compromiso, las cuales tendrán un carácter público, en las que se consignarán los acuerdos conceptuales, técnicos y operativos.

CAPÍTULO IV. FUNCIONAMIENTO DE LA RED

ARTÍCULO 9: Focalización de la inversión.

Los recursos de la Red, a nivel nacional, departamental y municipal deben ser distribuidos geográficamente, por programa, en función de la incidencia de pobreza reflejada en el estudio de NBI del censo más reciente. Además, se tomará en cuenta la política social del gobierno nacional y la demanda expresada por las Mesas Departamentales y Municipales.

(a) **Asignación de cupos indicativos departamentales.** La Gerencia General de la Red, en coordinación con las entidades ejecutoras del orden nacional, y en consulta con los sectores sociales, económicos y políticos, prepara una propuesta anual de los cupos indicativos por departa-

mento y por programa. La propuesta deberá ser validada por la Mesa Nacional.

(b) **Asignación de cupos indicativos municipales.** Una vez asignados los cupos indicativos por departamento, la Mesa Departamental de Solidaridad asigna los cupos indicativos municipales para cada programa. La Mesa Departamental tiene la facultad y la autonomía para establecer focalizaciones provinciales o regionales en su territorio, siempre sujetándose a las pautas de este reglamento. Esta distribución se hace sobre la base de una propuesta que los Comités Técnicos Sectoriales presentan a dicha Mesa. La promoción e impulso a este proceso está a cargo de la Gerencia Colegiada Departamental.

La asignación de los recursos a los niveles departamentales y municipales es indicativa, y exige el cumplimiento de requisitos detallados en los respectivos reglamentos operativos del programa. Si un municipio no cumple con tales requisitos, la Mesa Departamental podría reasignar los fondos a otro municipio en el departamento o la Red podría hacer una reasignación de recursos de un departamento a otro, respondiendo a la demanda de los recursos, durante el transcurso del año presupuestal.

(c) **Selección de proyectos.** La Mesa Municipal focaliza las localidades (barrios y veredas) en donde se invertirán los recursos de los programas, sujeto a los cupos indicativos establecidos por la Mesa Departamental. Se tomarán en cuenta las prioridades comunitarias y los criterios de elegibilidad descritos en los reglamentos de cada programa. Dependiendo del programa, y según lo dispuesto en los respectivos reglamentos, se presentan propuestas de proyectos para la aprobación de la autoridad pertinente. La promoción e impulso a este proceso está a cargo de la Gerencia Colegiada Municipal.

ARTÍCULO 10: Identificación de beneficiarios.

(a) **Población objetivo.** Está compuesta por colombianos que tienen por lo menos una NBI e ingresos mensuales inferiores a 1,7 veces el nivel mínimo de subsistencia.

(b) **Inscripción.** De ser necesario, se podrá llevar a cabo un proceso de inscripción de interesados en sitios de fácil acceso para los beneficiarios una vez realizada una promoción en áreas de intervención focalizadas.

(c) **Selección.** La selección de los beneficiarios de cada programa se hará de acuerdo a lo dispuesto en este reglamento y los criterios establecidos en los reglamentos correspondientes a cada programa. En todo caso se promoverá el uso de mecanismos de auto-focalización en la selección de los beneficiarios.

(d) **Validación.** Luego de la selección de los beneficiarios, se realizará una amplia divulgación de los mismos en la comunidad, en sitios de fácil acceso. Las decisiones de selección serán impugnadas cuando se compruebe que no se han cumplido los requisitos establecidos en los reglamentos.

ARTÍCULO 11: Formulación de proyectos.

La formulación de proyectos se efectuará de acuerdo a lo dispuesto en los respectivos reglamentos, pudiendo participar los municipios o departamentos, de manera directa o mediante terceros, ONG, o la misma comunidad.

ARTÍCULO 12: Validación técnica de los proyectos.

(a) Las autoridades pertinentes darán la viabilidad a los proyectos una vez verifiquen la elegibilidad de los mismos a partir de los siguientes criterios:

- (i) Que se localice en las zonas de intervención definidas como prioritarias por la Mesa.
- (ii) Que los costos del proyecto financiados con recursos de la nación no sean superiores al cupo indicativo asignado en la Mesa.
- (iii) Que se garanticen las contrapartidas de cofinanciación para los proyectos que así lo requieren.
- (iv) Que los beneficiarios y EET cumplan con los requisitos del correspondiente programa.
- (v) Que los proyectos estén acompañados por un acta de compromiso de participación de la comunidad beneficiaria.
- (vi) Que se cumpla con los otros criterios aplicables al programa que se detallan en el reglamento operativo del programa;
- (vii) Que las entidades respectivas garanticen el mantenimiento de obras realizadas por el programa de acuerdo a lo dispuesto en los respectivos reglamentos.

(b) De cumplir con estos requisitos de elegibilidad, se procede a realizar el análisis de viabilidad de acuerdo a los manuales técnicos que para tal efecto han diseñado las EEN junto con la Red. Si los proyectos no son viables serán devueltos a la EET que lo presentó para que sean ajustados o para ser sustituido por otro proyecto identificado de acuerdo a lo previsto en este reglamento. Analizado el proyecto, se produce el informe final de viabilidad que será enviado al municipio y a la EEN.

(c) El departamento o municipio presenta el proyecto con sus documentos de apoyo, para someterlo al estudio de viabilidad técnica, institucional, financiera, económica, social, de género y ambiental. Dependiendo de la cuantía y de la complejidad del proyecto que se trate, la EEN podrá intervenir en dar la viabilidad técnica de los proyectos o delegar esta facultad a una instancia regional; en cuyo caso, se enviará a las siguientes instancias según programa:

- (i) UDECO para los programas de PGEU/CL, PGER, Recrear, Auxilio a Niños en Edad Escolar Dependientes de Mujeres Jefas de Hogar.
- (ii) Oficina regional del INURBE y UDECO para el Programa de Mejoramiento de Vivienda Urbana. El INURBE recibe las propuestas y remite a la UDECO aquellas que contengan un componente de mejoramiento del entorno, para su correspondiente estudio de viabilidad.
- (iii) Gerencia regional de la Caja Agraria para el Programa de Vivir Mejor.
- (iv) Oficina regional del ICBF para el Programa del Bono Alimentario Rural.
- (v) Oficina regional del ICETEX para el Programa de Becas para Talentos Deportivos y Artísticos Juveniles.
- (vi) Direcciones, Institutos o Secretarías Departamentales de Salud para el PAMI.
- (vii) Instancia departamental encargada de la tercera edad para el Programa Revivir; de no existir una instancia a ese nivel, será la Red la entidad evaluadora.
- (viii) Red para los Programas de Atención a la Indigencia Juvenil Urbana y Recicladores de Basuras.
- (ix) Oficina regional del SENA para el Programa de Capacitación para el Trabajo.

ARTÍCULO 13: Métodos de contratación y transferencia de recursos.

Los contratos para la financiación de los programas de la Red se realizan bajo diferentes modalidades, dependiendo del tipo de programa. Se seguirán las siguientes normas generales, sin perjuicio de lo establecido en los respectivos reglamentos:

(a) Programas directamente a cargo de la Red: Recrear, Revivir, Recicladores de Basuras, Atención a la Indigencia Juvenil Urbana y PGEU/CL. Una vez identificados y focalizados los beneficiarios y avalado el proyecto a realizar y con el fin de formalizar el compromiso adquirido entre la Red y la EET, se firmará un convenio que establecerá los valores específicos por proyecto, el objeto, el plazo de ejecución, y de ser el caso, la entidad responsable por el mantenimiento de obras, operación de sistemas, y cobro de tarifas, entre otros. Este se puede concretar mediante tres modalidades:

- (i) **Convenio marco** entre la Red y la EET, para la ejecución de los programas. El valor del contrato será equivalente al cupo indicativo asignado a la EET. El contrato deberá ser

modificado a medida que se van produciendo los proyectos mediante un adendo en el que se especifican los detalles de cada proyecto.

- (ii) **Convenios de cooperación técnica** entre la Red e instituciones descentralizadas del orden departamental que posean una infraestructura técnica y administrativa adecuada para delegar responsabilidades administrativas y efectuar contratos con las EET.
- (iii) **Contratos por prestación de servicios** entre la Red y ONG para la administración y ejecución de proyectos específicos.

(b) Para los programas que no están bajo la administración directa de la Red, la transferencia de recursos a las EEN y de éstas a las EET u ONG se realiza de diferentes formas, según establecen los respectivos reglamentos operativos. Los convenios de financiamiento deberán establecer los valores específicos por proyecto, el objeto, el plazo de ejecución, y de ser el caso, la entidad responsable por el mantenimiento de obras, operación de sistemas, y cobro de tarifas, entre otros. Básicamente se siguen los siguientes lineamientos:

- (i) Los programas PGER, Mejoramiento del Entorno de la Vivienda Urbana y Auxilio a Niños en Edad Escolar Dependientes de Mujeres Jefas de Hogar, se encuentran a cargo de los fondos del SNC. DRI, FINDETER, y FIS contratan con las EET, una vez que la UDECO expide el acta de viabilidad del proyecto y la envía al fondo con su respectiva documentación de apoyo.
- (ii) Programa de Mejoramiento de Vivienda Urbana y el Entorno y Construcción de Vivienda Nueva está a cargo del INURBE. INURBE, a través de un contrato de encargo fiduciario, realiza los pagos de los subsidios a una cuenta abierta en el nombre de los beneficiarios del programa. El municipio efectuará las contrataciones necesarias para la ejecución y la interventoría de las obras, en cumplimiento con las disposiciones legales vigentes.
- (iii) Programa de Apoyo Alimentario a Niños en Edad Preescolar atendidos por los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, Bono Alimentario Rural a Niños en Edad Preescolar no cubiertos por los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, Talentos Deportivos y Artísticos Juveniles y PAMI. Las entidades ejecutoras de los programas transfieren los recursos a sus respectivas regionales que realizan un contrato ya sea con la EET o con una ONG o entidad que ejecutará el proyecto.
- (iv) En el Programa Vivir Mejor la Caja Agraria, a través de un contrato de encargo fiduciario, realiza los pagos de los

subsidios a una cuenta abierta en el nombre de los beneficiarios del programa. El municipio efectuará las contrataciones necesarias para la ejecución y la interventoría de las obras, en cumplimiento con las disposiciones legales vigentes.

ARTÍCULO 14: Requisitos para el perfeccionamiento de los contratos.

(a) Para la perfección de los contratos con las EET encargadas de la ejecución es necesario:

- (i) Fotocopia de la cédula de ciudadanía del Alcalde.
- (ii) Acta de posesión del Alcalde.
- (iii) Certificación de la vigencia de su cargo.
- (iv) Acuerdo del Concejo autorizando al Alcalde a contratar. Dicho documento no podrá tener más de dos meses de expedido.
- (v) Certificado de cofinanciación del proyecto, según la categoría del municipio.

(b) Para entidades diferentes a las EET se necesita:

- (i) Certificación de la Cámara de Comercio, estatutos y personería jurídica que permitan verificar su existencia legal.
- (ii) Certificación de representación legal.
- (iii) Suscripción de pólizas.
- (iv) Certificaciones de idoneidad de su trabajo o profesión.
- (v) Autorización de la Junta Directiva o quien corresponda, para contratar.
- (vi) Proyecto aprobado con los anexos pertinentes y acta aval de la Mesa de Solidaridad.

(c) Los requisitos para la legalización de los contratos o convenios son los siguientes:

- (i) Disponibilidad presupuestal de los recursos comprometidos en el convenio o contrato.
- (ii) Publicación en el Diario Oficial.

ARTÍCULO 15: Liquidación de contratos y convenios.

Una vez ejecutados los proyectos a entera satisfacción y cumplidas todas las obligaciones establecidas en los convenios, según la modalidad elegida, y una vez que el nivel central de la Red ha recibido toda la información suministrada por las delegaciones departamentales sobre la ejecución de los proyectos y se haya efectuado su evaluación, se procederá a hacer la liquidación de los mismos.

CAPÍTULO V. SEGUIMIENTO Y CONTROL

ARTÍCULO 16: Seguimiento a la ejecución presupuestal.

(a) Las EEN son las responsables del seguimiento de sus respectivos programas. La Red lo realizará para todos los programas, especialmente aquellos que ejecuta directamente, usando un sistema compatible con lo que utilizan las EEN.

(b) Por medio de las instancias encargadas de la viabilidad, se busca delegar en los niveles locales y regionales el control y manejo de la información sobre el ciclo de proyecto. Para este efecto, se utiliza el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión Social (SSEPIS), metodología desarrollada para el SNC. La EET es la encargada de diligenciar y presentar en forma trimestral las fichas del SSEPIS ante la instancia departamental de validación.

(c) La Red Universitaria para Monitorear el Desarrollo de programas de la Red de Solidaridad Social ejecutará un sistema de monitoreo externo y generará información sobre: (i) la legitimidad y la calidad de los procesos de decisión que conducen a los proyectos; (ii) las relaciones entre las políticas sociales y el conjunto de la política pública; (iii) los impactos de los procesos y los productos de la Red; (iv) la congruencia de los programas con la política de equidad y participación de la mujer, y (v) la relación entre la demanda de las comunidades por los programas de la Red y el monto presupuestado por programa, entre otras. La coordinación y apoyo administrativo de la evaluación externa será realizada por una secretaría técnica a cargo del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes (CIDER).

ARTÍCULO 17: Interventorías.

Con el fin de lograr la finalización total y satisfactoria de los objetivos contractuales, de la buena utilización de los recursos y de acuerdo con la Ley 80 de 1993, se contratarán interventorías especializadas, cuando el objeto del contrato así lo exija. En la formulación de los proyectos se debe indicar en el plan de costos lo correspondiente al pago de la interventoría. Para este efecto, se tomará como parámetro las tarifas establecidas por las entidades competentes.

ARTÍCULO 18: Veedurías.

(a) **Propósito y Composición.** La veeduría ciudadana es un instrumento democrático de control social y de organización de los ciudadanos, que se constituye en una forma autónoma e independiente del Estado y de los organismos de control, según el mandato de la Constitución de 1991. Las veedurías serán conformadas por ciudadanos domiciliados en los respectivos Departamentos o Municipios, seleccionados por la Mesa pertinente. Podrán estar integradas por representantes de los beneficiarios, entidades cívicas, comunitarias, educativas y sociales, el sector privado

empresarial, los medios de comunicación, las organizaciones religiosas, y las ONG.

(b) **Funciones.** Son funciones de la veeduría ciudadana, entre otras:

- (i) Hacer las recomendaciones y observaciones necesarias para mejorar la ejecución de los programas de la Red, a las autoridades competentes, tales como: gobernadores, alcaldes, delegaciones de la Red, Gerencia General y EEN.
- (ii) Asistir a reuniones de las Mesas de Solidaridad y a los comités técnicos sectoriales. En dichas reuniones deberán vigilar los procesos de toma de decisiones e informar a los participantes sobre su gestión.
- (iii) Coordinar sus acciones con los organismos de control público (Personería, Defensoría, Contraloría, Procuraduría o Fiscalía), para lograr un eficiente y rápido trámite de las quejas y demandas presentadas ante ellas por la comunidad.

(c) **Procedimientos.** Ningún equipo de veeduría excederá de tres personas por proyecto o programa y el cargo de cada miembro tendrá una duración de un año, con posibilidad de renovación. Los miembros de los equipos de veeduría no podrán ser removidos sin la aprobación de la Mesa pertinente. Las veedurías no tendrán remuneración ni compensación económica alguna por el ejercicio de sus funciones.

La Red, en coordinación con los departamentos y municipios promoverá la conformación de las veedurías ciudadanas. En todos los contratos y convenios que celebre la Red con las EET, se exigirá la conformación de la veeduría. Igualmente, se estipulará la obligación por parte de los contratistas de informar a la veeduría sobre la ejecución del convenio o contrato respectivo.

ARTÍCULO 19: Sanciones.

(a) La Red podrá suspender las transferencias a las EEN si se presentaran alguna de las siguientes causales: falta de cumplimiento en la ejecución de los contratos con la Red, tal como incumplimiento de procedimientos de seguimiento y control y omisión de acciones correctivas a pesar de recibir señales de alerta de su sistema de control; deficiencias técnicas o administrativas en la ejecución de los programas; u otras causas que afectan significativamente los objetivos y metas previstos por el programa.

(b) Las EEN podrán suspender las transferencias o cancelar los contratos con las EET si se presentaran alguna de las siguientes causales: falta de pago de contrapartida local; falta de cumplimiento de normas de contratación y auditoría contable pactadas; y las faltas descritas en el inciso (a) anterior.

BENCHMARKS GENERALES DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Mejorar las condiciones de vida de personas en pobreza absoluta.	Evaluación externa. Red de universidades.	Metodología de evaluación del impacto del programa es definida.	Evaluación anual es realizada. Eventuales deficiencias son identificadas y plan de acción es elaborado.	Plan de acción es implementado. Evaluación anual es realizada y resultados son analizados.	Evaluación anual realizada. Resultados son analizados.
Reducir el número de personas en condiciones de miseria.	Censo y encuesta de hogares de DANE.	Definir metodología de evaluación.			
Presupuestos anuales de los programas reflejan la demanda de las comunidades dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo.	Red de universidades.	Metodología de trabajo es definida.	Medir la demanda entre los programas de la Red.	Reflejar en los montos presupuestados la demanda entre los programas.	Ajustar presupuestos para reflejar mejor demanda.
Concentrar los recursos de la Red en la población objetivo, en forma consistente con la problemática local.	Actas de las Mesas, red de universidades.	Metodología de trabajo es definida.	70% de los recursos son adecuadamente focalizados.	80% de los recursos son adecuadamente focalizados.	90% de los recursos son adecuadamente focalizados.
Mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios de las instituciones encargadas de los programas de la Red.	Costo de administración del programa, asistencia técnica a los municipios más débiles, período entre la firma del convenio y el desembolso o entre desembolsos de un proyecto, costo unitario de los servicios, entrega de servicios de mejor calidad.	Metodología de trabajo es definida y metas son fijadas.	Evaluación es realizada y eventuales problemas son identificados. Plan de acción es elaborado.	Plan de acción es implementado. Evaluación es realizada.	Evaluación es realizada.
Tener un proceso transparente de asignación de recursos y selección de beneficiarios.	Red de universidades.	Metodología de trabajo es definida.	Problemas/deficiencias son identificados y plan de acción es elaborado.	Medidas de ajuste son implementadas. Evaluación anual es realizada.	Evaluación anual realizada.
Participación de la comunidad en los procesos de focalización de beneficiarios, selección de proyectos y evaluación de las inversiones.	Red de universidades.	Metodología de trabajo es definida.	Problemas/deficiencias son identificados y plan de acción es elaborado.	Medidas de ajuste son implementadas. Evaluación anual es realizada.	Evaluación anual realizada.

OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Desarrollar y adaptar el sistema de seguimiento de los programas.	Sistema de seguimiento de la Red y las entidades ejecutoras.	Desarrollar y adaptar el sistema, iniciar implementación.	Utilizar los indicadores, analizar resultados y hacer eventuales ajustes.	Utilizar los indicadores, analizar resultados y hacer eventuales ajustes.	Utilizar los indicadores, analizar resultados y hacer eventuales ajustes.

BENCHMARKS POR PROGRAMA

PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE EMPLEO URBANO Y CAPACITACIÓN LABORAL					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
INFRAESTRUCTURA/SERVICIOS MUNICIPALES:					
Comprometer recursos contra asignación presupuestal.	Monto comprometo/asignado (%).	80% de los recursos presupuestados son comprometidos.	85% de los recursos son comprometidos.	90% de los recursos son comprometidos.	95% de los recursos son comprometidos.
Finalizar la ejecución de los proyectos financiados en el marco del programa.	Número de proyectos ejecutados/total de proyectos financiados.		100% de los proyectos 1995 y 50% de los proyectos 1996.	50% de los proyectos 1996 y 50% de los proyectos 1997.	50% de los proyectos 1997 y 50% de los proyectos 1998.
Garantizar la participación de mujeres.	Número de mujeres beneficiarias/total de beneficiarios.	15% del total de beneficiarios son mujeres.	20% del total de beneficiarios son mujeres.	25% del total de beneficiarios son mujeres.	30% del total de beneficiarios son mujeres.
Obras funcionando y mantenidas adecuadamente.	Número de obras funcionando y con mantenimiento adecuado/total de obras financiadas entregadas.		85% de las obras entregadas.	90% de las obras entregadas.	90% de las obras entregadas.
Beneficiarios de proyectos tipo A que consiguen empleos dentro de los tres meses de concluir su participación.	Red de universidades,	Definir metodología de evaluación. Fijar metas.			
Empresas asociativas financiadas mediante proyectos tipo B continúan en operación.	Número de empresas en operación a los seis meses de concluido el programa/total empresas financiadas.		50% están en operación.	60% están en operación.	70% están en operación.
CAPACITACIÓN LABORAL:					
Desarrollar e implementar el componente de capacitación.	Componente desarrollado e implementado.	Componente desarrollado.	Componente implementado en cinco ciudades principales y una intermedia.	Implementación en ciudades intermedias completada e implementación en cinco ciudades pequeñas iniciada.	Implementación en ciudades intermedias y pequeñas.

PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE EMPLEO URBANO Y CAPACITACIÓN LABORAL					
OBJETIVO/EFEITOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Comprometer y desembolsar los recursos presupuestados del subcomponente de capacitación laboral.	Recursos desembolsados/presupuestados.		80% de los recursos presupuestados son comprometidos y desembolsados.	90% de los recursos presupuestados son comprometidos y desembolsados.	95% de los recursos presupuestados son comprometidos y desembolsados.
Garantizar la participación de mujeres en el componente.	Número de mujeres/total beneficiarios.	El diseño del componente incluye elementos para incentivar participación de mujeres.	30% del total de beneficiarios son mujeres.	40% del total de beneficiarios son mujeres.	50% del total de beneficiarios son mujeres.
Beneficiarios del programa de capacitación concluyen el curso lectivo.	Número de beneficiarios que concluyen curso/total de beneficiarios que lo iniciaron.		Definir metas.		
Beneficiarios concluyen curso de capacitación y realizan pasantía en sector productivo.	Número de beneficiarios que realizan pasantía/total de beneficiarios que concluyen curso.		Definir metas.		
Beneficiarios del programa continúan empleados tres meses después de concluir la capacitación.	Beneficiarios empleados/total de beneficiarios que concluyen curso versus grupo control.		Definir grupo de control. 15% por encima del grupo control.	20% por encima del grupo control.	25% por encima del grupo control.

PROGRAMA DE GENERACIÓN DE EMPLEO RURAL					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Comprometer y desembolsar recursos presupuestados.	Monto comprometido/presupuestado.	90% de los recursos están comprometidos.	95% de los recursos están comprometidos.	95% de los recursos están comprometidos.	95% de los recursos están comprometidos.
Terminar la ejecución de proyectos financiados en el marco del programa.	Número de proyectos ejecutados/número de proyectos financiados.	80% del remanente de proyectos de 1994.	20% del remanente de 1994, 100% de los proyectos de 1995 y 50% de 1996.	50% del remanente de 1996 y 50% de 1997.	50% del remanente de 1997 y 50% de 1998.
Garantizar la participación de mujeres en el programa.	Número de mujeres/número total beneficiarios.	15% del total de beneficiarios son mujeres.	20% del total de beneficiarios son mujeres.	25% del total de beneficiarios son mujeres.	30% del total de beneficiarios son mujeres.
Obras cofinanciadas funcionan y son mantenidas adecuadamente.	Número de obras funcionando/total de obras financiadas entregadas.	80% de las obras entregadas.	85% de las obras entregadas.	90% de las obras entregadas.	90% de las obras entregadas.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA URBANA Y EL ENTORNO Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Rediseñar sistemas de viabilización y de calificación de beneficiarios, haciéndolos congruentes con la nueva política de vivienda social.	Sistema de Administración del Subsidio.	Sistema desarrollado. Manuales elaborados. Implementación iniciada.	Sistema utilizado, resultados analizados y ajustes efectuados.	Sistema utilizado, resultados analizados y ajustes efectuados.	Sistema utilizado, resultados analizados y ajustes efectuados.
Incentivar la participación de ONG, sector privado, juntas de acción comunal.	Proyectos preparados por ONG/total de proyectos.	Mecanismos de incentivo diseñados. Metas definidas. Implementación iniciada.	Resultados evaluados, ajustes efectuados.	Resultados evaluados, ajustes efectuados.	Resultados evaluados, ajustes efectuados.
Mejorar capacidad institucional para comprometer y desembolsar los recursos.	Tiempo promedio de cada etapa del ciclo de proyecto. Monto comprometido/ monto presupuestado. Monto desembolsado/ monto comprometido.	80% del presupuesto de 1995 fue comprometido. 50% de lo comprometido en 1995 fue desembolsado.	80% del presupuesto de 96 fue comprometido. 60% de lo comprometido en 1996 y 50% de lo comprometido en 1995 fue desembolsado.	90% del presupuesto de 1997 fue comprometido. 70% de lo comprometido en 1997 y 40% de lo comprometido en 1996 fue desembolsado.	95% del presupuesto de 1998 fue comprometido. 80% de lo comprometido en 1998 y 30% de lo comprometido en 1997 fue desembolsado.
Fortalecer capacidad para concluir la ejecución de proyectos.	Número de proyectos iniciados/número de proyectos terminados.	Fijar metas con base en el ciclo de proyecto.			
Garantizar la participación de mujeres jefas de hogar.	Mujeres jefas de hogar/ total de beneficiarios.	Calcular el número de mujeres jefas de hogar que se han beneficiado del programa en los últimos años en relación con el número de mujeres jefas de hogar y fijar metas 1996-1998.			
Diseñar y poner en marcha el sistema de apoyo a la obtención de títulos de propiedad.	Beneficiarios propietarios/total de beneficiarios.	Sistema desarrollado. Metas definidas. Implementación iniciada.	Implementación concluida. Resultados obtenidos analizados, ajustes efectuados.	Resultados obtenidos son analizados y ajustes efectuados.	Resultados obtenidos son analizados y ajustes efectuados.

PROGRAMA DE PARQUES Y ÁREAS RECREATIVAS (RECREAR)					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Integralidad de las inversiones con los programas de vivienda urbana y rural.	Inversión Recrear en áreas de concentración de programas de la Red/inversión total de Recrear.	15%	20%	30%	40%
Capacidad institucional para comprometer y desembolsar recursos.	Monto comprometido/ presupuesto. Monto desembolsado/ monto comprometido	80% del presupuesto 1995 fue comprometido. 70% de lo comprometido en 1995 fue desembolsado.	85% del presupuesto 1996 fue comprometido. 70% del presupuesto 1996 y 30% del comprometido en 1995 fue desembolsado.	90% del presupuesto 1997 fue comprometido. 75% de lo comprometido en 1997 y 30% de lo comprometido en 1996 fue desembolsado.	95% del presupuesto 1998 fue comprometido. 80% de lo comprometido en 1998 y 20% de lo comprometido en 1997 fue desembolsado.
Capacidad institucional para concluir la ejecución de proyectos.	Número de proyectos iniciados/número de proyectos terminados.	10% de los proyectos 1995 están finalizados.	20% de proyectos 1996 y 90% de proyectos 1995 están finalizados.	30% de los proyectos 1997 y 80% de proyectos 1996 están finalizados.	40% de los proyectos 1998 y 70% de proyectos 1997 están finalizados.

PROGRAMA DE SANEAMIENTO BÁSICO Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN ZONAS RURALES (VIVIR MEJOR)					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Definir e implementar un ciclo de proyecto consistente con la capacidad operativa de la Caja y de entes territoriales.	Ciclo de proyecto.	Ciclo definido. Manuales elaborados. Implementación iniciada.	Implementación finalizada. Resultados analizados. Ajustes efectuados.	Resultados analizados, ajustes efectuados.	Resultados analizados. Ajustes efectuados.
Implementar una nueva estructura al nivel nacional y las unidades técnicas regionales — capacitar a sus funcionarios.	Oficina nivel central, oficinas regionales funcionando de manera eficiente, módulo de capacitación.		Terminar reformulación de oficina a nivel central, instalar oficinas regionales, capacitación a los funcionarios.	Medir productividad. Efectuar ajustes.	Medir productividad. Efectuar ajustes.
Promover participación de ONG, sociedad civil organizada, juntas de acción comunal y cooperativas en la preparación y ejecución de proyectos.	Proyectos preparados y ejecutados por ONG, sociedad civil, cooperativas/total de proyectos.	Metodología y estrategia de promoción diseñadas. Metas definidas. Implementación iniciada.	Cumplimiento de metas analizado. Ajustes efectuados.	Cumplimiento de metas analizado. Ajustes efectuados.	Cumplimiento de metas analizado. Ajustes efectuados.
Comprometer y desembolsar recursos presupuestados.	Monto comprometido y desembolsado/monto presupuestado. Monto desembolsado/monto comprometido.	80% del presupuesto 1995 fue comprometido y 30% desembolsado. 20% del saldo pendiente 1992-1994 fue desembolsado.	90% del presupuesto 1996 fue comprometido y 50% desembolsado. 50% de los saldos pendientes de los recursos comprometidos de 1992-1994 fueron desembolsados. Se ha desembolsado el 70% de los recursos de 1995.	90% del presupuesto 1997 fue comprometido y 50% desembolsado. Desembolsar el saldo del presupuesto del año anterior y el saldo pendiente de 1992-1994.	95% del presupuesto 1998 fue comprometido y 60% desembolsado. Desembolsar el saldo del presupuesto del año anterior.
Garantizar la participación de mujeres jefas de hogar.	Mujeres jefas de hogar/total de beneficiarios.	Calcular número de mujeres jefas de hogar que se han beneficiado del programa en los últimos años en relación con el número de mujeres jefas de hogar y fijar metas para el período 1996-1998.			

PROGRAMA DE SANEAMIENTO BÁSICO Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN ZONAS RURALES (VIVIR MEJOR)				
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO		
		1995	1996	1997
Operación y mantenimiento. Obras financiadas funcionando y mantenidas adecuadamente.	Número de obras funcionando y con mantenimiento adecuado/ total de obras financiadas entregadas.	50%	65%	80%
				85%

PROGRAMA DE ATENCIÓN MATERNO INFANTIL (PAMI)					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Comprometer y desembolsar lo señalado en los presupuestos fiscales.	Comprometido y desembolsado/ presupuesto.	Comprometer y desembolsar el 50% de lo asignado.	Comprometer y desembolsar el 70% de lo asignado.	Comprometer y desembolsar el 80% de lo asignado.	Comprometer y desembolsar el 90% de lo asignado.
Vincular el programa FAMI con el PAMI para asegurar la entrega del componente nutricional dentro de PAMI.	Porcentaje de beneficiarios (de PAMI) recibiendo beneficios del FAMI.	20%.	60%	80%	100%
Garantizar que las Instituciones Proveedoras de Salud (IPS) respondan a las normas del Ministerio de Salud en la calidad de los servicios.	Ministerio de Salud.		Definir metodología.		
Aumentar el número de visitas de mujeres embarazadas y niños a las IPS, atención institucional de parte, vacunación de niños.	Ministerio de Salud.		Definir metodología y fijar metas.		

PROGRAMA ALIMENTARIO A NIÑOS EN EDAD PREESCOLAR					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Comprometer y desembolsar recursos contra asignación presupuestal.	Monto comprometido y desembolsado/ presupuestado.	80%	90%	95%	95%
Realizar una encuesta del estado nutricional de los beneficiarios.	Encuesta y plan de acción.	Encuesta elaborada.	Encuesta ejecutada y plan de acción elaborado.	Plan de acción ejecutado.	Plan de acción ejecutado. Evaluar impacto.
Asegurar que el suplemento nutricional llegue a los niños beneficiarios.	ICBF		Definir la metodología.		

BONO ALIMENTARIO RURAL					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Comprometer y desembolsar los recursos presupuestados y entregar el suplemento nutricional a los beneficiarios (normalizar el proceso de transferencias).	Monto comprometido y desembolsado/presupuestado.	80%	85%	90%	90%
Realizar una encuesta del estado nutricional de los beneficiarios.	Encuesta y plan de acción.	Diseño e implementación de la encuesta.	Analizar resultados y elaborar plan de acción.	Poner en marcha el plan de acción.	Poner en marcha el plan de acción. Evaluar impacto.
Garantizar que el suplemento alimentario sea de buena calidad y llegue a los niños.	ICBF		Definir metodología.		
Aumentar la asistencia médica a los beneficiarios del programa.	ICBF		Definir metodología.		
Asegurar que el proveedor del suplemento alimentario respete el contrato con el municipio.	ICBF		Definir metodología.		

AUXILIO A NIÑOS EN EDAD ESCOLAR DEPENDIENTES DE MUJERES JEFAS DE HOGAR					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Confirmar si el programa disminuye la deserción escolar.	Estudio de impacto.	Estudio contratado e iniciado.	Estudio concluido, resultados analizados y programa adaptado si es necesario.	Implementación de las modificaciones en el programa.	Programa modificado es ejecutado.
Comprometer y desembolsar recursos presupuestados y entregar el apoyo a las beneficiarias (normalizar el proceso de transferencias).	Comprometido, desembolsado y entregado a las beneficiarias/ presupuestado.	80%	85%	90%	95%

PROGRAMA DE BECAS PARA TALENTOS DEPORTIVOS Y ARTÍSTICOS JUVENILES					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Comprometer y desembolsar recursos a las entidades oferentes de los programas contra asignación presupuestal.	Monto comprometido y desembolsado/presupuestado.	60%	75%	80%	90%
Garantizar participación de jóvenes mujeres.	Número de jóvenes mujeres beneficiarias/total beneficiarias.	30%	40%	50%	50%
Jóvenes beneficiarios reciben las becas y terminan los cursos.	Número de beneficiarios que terminan los cursos/número de beneficiarios focalizados en el programa.	50%	60%	70%	80%

ANCIANOS INDIGENTES (REVIVIR)					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Incentivar a los municipios beneficiados a establecer una política de la tercera edad.	Número municipios beneficiarios del programa con política atención anciano/número municipios beneficiados.	10%	20%	30%	40%
Beneficiar a los ancianos indígenas indigentes.	Número ancianos indígenas beneficiados/ número ancianos indígenas.	Subsidios 1994 entregados. mantenimiento de la cobertura en 1995 y número ancianos indigentes determinado vía censo.	Cobertura lograda en 1995 fue mantenida.	Cobertura de 1996 fue ampliada en un mínimo del 10% de ancianos indígenas.	Cobertura de 1997 fue ampliada en un mínimo del 10% de ancianos indígenas.
Comprometer y desembolsar subsidios contra la asignación presupuestal y entregar el apoyo a los beneficiarios (normalizar el proceso de transferencia).	Monto comprometido y desembolsado/monto presupuestado.	75% de los subsidios entregados a los beneficiarios.	80% de los subsidios entregados a los beneficiarios.	90% de los subsidios entregados a los beneficiarios.	95% de los subsidios entregados a los beneficiarios.
Efectuar una evaluación del impacto y la pertinencia de los servicios del programa.	Costo servicios básicos por modalidad y categoría municipio/monto subsidio.		Información es recolectada en los municipios.	Los costos/modalidad/ categoría municipios son analizados. Recomendaciones de ajustes son preparadas.	Cambios implementados, de ser necesario.
Priorizar ancianos que viven en la calle y de la caridad pública.	Número de ancianos que viven en la calle atendidos/número de ancianos que viven en la calle.	10%	50%	75%	100%

PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA INDIGENCIA JUVENIL URBANA					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Capacitar profesionales a nivel local para que asesoren en la elaboración y ejecución de proyectos.	Número de profesionales capacitados.		Talleres de capacitación desarrollados e implementación iniciada. Fijar metas.		
Desarrollar y divulgar propuestas de políticas interinstitucionales que beneficien a la población objetivo.	Propuestas elaboradas y aprobadas.	Estrategia de elaboración y divulgación de políticas diseñada.	Aprobación e implementación de las políticas.	Divulgación de las políticas.	Divulgación de las políticas.
Evaluar la calidad de los servicios proporcionados a los beneficiarios.	Encuesta a los beneficiarios.		Encuesta es diseñada.	Resultados de la encuesta son analizados y plan de acción es elaborado.	Plan de acción es implementado.
Comprometer y desembolsar recursos presupuestados.	Monto comprometido y desembolsado/presupuestado.		80%	90%	95%
Garantizar participación de jóvenes mujeres en el programa.	Número jóvenes mujeres beneficiarias/número total beneficiarios.		15%	20%	25%

RECICLADORES DE BASURAS					
OBJETIVO/EFFECTOS ESPERADOS	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PROGRESO PREVISTO			
		1995	1996	1997	1998
Identificar y carnetizar la población objetivo.	Instrumentos de identificación entregados a la población objetivo.		Instrumentos desarrollados e implementados.	Identificación y carnetización de beneficiarios.	Identificación y carnetización de beneficiarios.
Diseñar, publicar y distribuir manuales y cartillas.	Manuales, cartillas distribuidas.		Diseñar, imprimir y distribuir manuales y cartillas.	Distribución.	Distribución.
Desarrollar mecanismos que garanticen el acceso prioritario de la población objetivo a los programas de la Red y otros programas gubernamentales.	Número de beneficiarios vinculados a otros programas gubernamentales/total de beneficiarios.		Diseño e implementación de mecanismos. 20% están vinculados a otros programas.	40% están vinculados a otros programas.	60% están vinculados a otros programas.
Capacitación de los responsables por la ejecución del programa.	Número talleres/ciudad/año.		Diseño de talleres. Fijar metas.	Implementación de los talleres.	Implementación de los talleres.
Formulación e implementación de plan de educación no formal y asistencia técnica para recuperadores.	Número asistentes.		Diseño de talleres y implementación del programa.	Implementación de los talleres.	Implementación de los talleres.
Comprometer y desembolsar recursos presupuestados.	Monto comprometido y desembolsado/ monto presupuestado.		80%	85%	90%

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. PRÉSTAMO /OC-CO AL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
(Programa Red de Solidaridad Social)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgarle a éste un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un programa de la Red de Solidaridad Social. Dicho financiamiento será por una suma total de hasta US\$250.000.000, que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco, integrado por: (i) hasta US\$220.000.000, o su equivalente en otras monedas, excepto la de la República de Colombia; y (ii) hasta US\$30.000.000, en Pesos Colombianos, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.