

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

COLOMBIA

I. DATOS BÁSICOS

| | | | |
|--------------------------------|--|---------------------|-------------|
| Título del Proyecto: | Programa Plan Vial Regional (PPVR) | | |
| Número del Proyecto: | CO-L1022 | | |
| Fecha del Esquema: | 31 de julio de 2006 | | |
| Jefe de División: | Kurt Focke, RE3/FI3 | | |
| Equipo de Proyecto: | Jefe, Rodolfo Huici; otros miembros: Alejandro Taddia, José Ramón Gómez, Isabel Cardona (RE3/FI3), Alejandro Fros (COF/CCO) y Diego Buchara (LEG) | | |
| Prestatario: | República de Colombia | | |
| Organismo Ejecutor: | Ministerio de Transporte (MT) | | |
| Plan de Financiamiento: | BID (CO): | US\$ | 10 millones |
| | Local: | US\$ | 2 millones |
| | Total: | US\$ | 12 millones |
| SEQ/PTI: | Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Tampoco califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (§5.3). | | |
| Fechas tentativas: | DCP a Comité de Préstamos | 8 de marzo de 2007 | |
| | Informe de Proyecto a CP | 12 de abril de 2007 | |
| | Propuesta de Préstamo a Directorio | 16 de mayo de 2007 | |

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco socioeconómico

- 2.1 La política macroeconómica de Colombia ha permanecido consistente con los objetivos gubernamentales de estabilidad y crecimiento. El país se ha recuperado del estancamiento que presentara hacia fines de la década del '90, consiguiendo un crecimiento del orden del 4% anual acumulativo durante el período 2003-2006, con las consiguientes reducción de los niveles de desempleo y mejora del bienestar general. Este crecimiento económico se tradujo en una sustancial mejora de la situación fiscal y financiera de los gobiernos nacional y departamentales. Así, el foco de la actividad gubernamental pasó, de manera creciente, a centrarse en como dar continuidad y sostenibilidad al crecimiento económico, apareciendo

la necesidad de mejorar y ampliar la dotación de infraestructura económica, en todos los niveles, como una de las prioridades para tal objetivo.

B. La red vial en los departamentos

- 2.2 La red vial departamental es parte esencial para la mejora de la competitividad de las economías regionales. Muchos departamentos carecen de esta infraestructura económica básica en cantidad y calidad suficientes para proveer la conectividad y transitabilidad adecuadas para servir las necesidades de la población y la producción, incrementando así los costos de transporte y, por ende, la factibilidad de desarrollar actividades productivas. En un país signado por conflictos de orden interno, esta falta de infraestructura agrava, asimismo, los problemas de seguridad y control territorial.
- 2.3 La red vial secundaria (RVS), bajo jurisdicción departamental, está desigualmente distribuida en todo el territorio nacional. Su importancia es dispar dependiendo de la localización geográfica del departamento y la dotación de infraestructura vial existente. La RVS, por su carácter de red alimentadora o por servir demandas de menor importancia que la red vial primaria (RVP) a cargo de la Nación es, muchas veces, dependiente de esta última para alcanzar su funcionalidad plena. Así, para muchos departamentos, la RVP es estructurante de su territorio y, al faltar ésta, el desarrollo de la RVS cobra una importancia menor; sin embargo, dadas sus complementariedades, la mejora de esta última es esencial para impulsar el desarrollo económico y social regional.
- 2.4 La red vial secundaria, por su función, es aquella que une cabeceras municipales entre sí o conecta a una de ellas con una vía primaria en el departamento. La longitud de la red vial secundaria de 26 de los 32 departamentos (no se cuenta con información de Amazonas, Bolívar, Boyacá, Cesar, Guainía y Sucre) es de 30.141 km. La distribución geográfica presenta discrepancias significativas, ya que 7 departamentos concentran el 60% de la red; la distribución por departamento varía entre 81 km y 4.800 km para los departamentos de Putumayo y Antioquia, respectivamente. La información disponible sobre el tipo de calzada y su estado es aún más limitada, ya que se dispone solamente para 17 de los 32 departamentos, por un total de aproximadamente 15.000 km, estando el 16% de la misma asfaltada y el 84% restante en afirmado; el 21% se encuentra en estado bueno, el 42% en estado regular y el restante 37% en estado malo. Estas redes están a cargo de las secretarías de obras, de infraestructura o de transporte.

C. Situación institucional del sector transporte nacional

- 2.5 El Ministerio de Transporte (MT) es el organismo rector del sector en su totalidad; cuenta con dos entidades adscriptas: el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y el Instituto Nacional de Concesiones (INCO). Asimismo, cuenta con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), la Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte), el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente con la

Dirección General Marítima (DIMAR). Estas dependencias, los organismos de tránsito y transporte terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales (ET) y demás dependencias de los sectores central o descentralizado, que tengan funciones relacionadas con el sector, conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte.

- 2.6 La estructura del MT consiste en el Despacho del Ministro y sus oficinas de planeación, regulación económica y asesoría jurídica, el Despacho del Viceministro, la Secretaría General, la Dirección de Transporte y Tránsito, que incluye 20 Direcciones Territoriales, la Dirección de Infraestructura y órganos de Asesoría y Coordinación.
- 2.7 Las funciones de la Dirección de Infraestructura abarcan, entre otras: (i) asesorar en las políticas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura de los modos de transporte; (ii) planear, coordinar, controlar, asistir técnicamente y evaluar el desarrollo de las políticas, planes, programas y proyectos de asistencia técnica en el área de la construcción de infraestructura física sectorial, en particular la de aquéllos modos de transporte de competencia del MT; (iii) asesorar en la fijación de las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante el sistema de concesiones o de otras modalidades de participación de capital privado o mixto; y (iv) coordinar el desarrollo de los proyectos especiales o estratégicos de infraestructura de su competencia.

D. Estrategia del Gobierno de Colombia en las redes viales secundaria y terciaria

- 2.8 La estrategia de largo plazo del Gobierno de Colombia (GdC) en materia de las redes viales secundaria y terciaria (RVT) está signada tanto por el apoyo a su descentralización a los gobiernos subnacionales (entidades territoriales) como por las demoras sufridas en su implementación. A partir de 1993, la Ley 105 estableció la transferencia de estas redes a las ET, de manera tal que la RVS pasara a manos de los departamentos, mientras que la RVT, entonces bajo administración del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, debería quedar en poder de las municipalidades. La transferencia de la RVS se completó como fuera programado; sin embargo, la transferencia de la RVT quedó trunca, quedando 27.500 km bajo administración de INVIAS¹.
- 2.9 La implementación de esta política sufrió, asimismo, algunos tropiezos, pues el GdC, ante la insuficiencia de recursos de las ET para invertir en la red vial a su cargo, así como por los problemas de orden público, tomó a su cargo la ejecución

¹ La red terciaria está integrada por aquellas vías de acceso que unen cabeceras municipales con sus veredas o veredas entre sí. La responsabilidad sobre esta red es de cada uno de los municipios, pero aún se mantiene la presencia de INVIAS que administra una extensión de 27.500 km de ellas, como resultado del proceso de transferencia que quedara trunca. INVIAS invirtió, en el mantenimiento de las vías terciarias a su cargo, más de US\$4,5 millones anuales en 2005 y 2006.

de obras bajo responsabilidad de aquéllas. Los programas más conocidos, en años recientes, fueron el Plan Vías para la Paz (¶2.12) y el Plan 2500 (¶2.11).

- 2.10 Esta política ha mudado, para afirmar las responsabilidades de las ET en materia de gestión vial. El Programa Plan Vial Regional (PPVR) da cuenta de esta nueva política de gestión vial del GdC.

E. La actuación de INVIAS

- 2.11 INVIAS está a cargo de la expansión, mejora y mantenimiento de las carreteras primarias. Asimismo, en la actualidad ejecuta el Plan 2500, Infraestructura para el Desarrollo Regional, que busca la pavimentación de 3.134 km en todas las regiones del país, de los cuales el 33% pertenecen a la red departamental², un 13% a la red vial primaria y el resto a la red terciaria, tanto en poder de los municipios como de INVIAS; la inversión tiene un valor aproximado de US\$800 millones, a ser ejecutada entre 2005 y 2007. Antes que éste, implementó el Plan Vías para la Paz.
- 2.12 El objetivo del Plan Vías para la Paz era eliminar los cuellos de botella de infraestructura de transporte en regiones alejadas y azotadas por la violencia. Así, este Plan invirtió aproximadamente US\$400 millones en 680 proyectos, a través de 1.533 contratos. El 80% de los recursos se destinaron a carreteras y el 20% restante a obras fluviales, puentes, aeropuertos y mantenimiento de la red terciaria. Más del 90% de su financiación provino de dos créditos con la CAF. En términos generales, el ritmo de ejecución del proyecto fue calificado como muy bueno, ya que entre los años 2000 y 2005 se contrataron los créditos con la CAF, se diseñó e implementó el esquema institucional y se contrataron y ejecutaron las obras, siguiendo el cronograma de desembolsos trazado.

F. Situación institucional del sector transporte departamental

- 2.13 La situación es muy dispar, tanto como lo es la conformación de los departamentos de Colombia. Así, se encuentran departamentos relativamente fuertes desde el punto de vista técnico, institucional y financiero (Antioquia y Cundinamarca son prueba de ello, ambos sujetos de créditos del Banco) mientras que otros carecen de capacidad para gestionar eficazmente la red vial y de transporte a su cargo.
- 2.14 El MT ha reconocido este hecho y, para mejorar esta situación de manera global, el GdC le ha encargado desarrollar una política de apoyo a las ET, mediante la cual éstas recibirán una guía técnica e institucional que las ayude en el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades técnicas e institucionales.

² Cuando INVIAS actúa en un camino perteneciente a la RVS, lo hace mediante un convenio con el departamento, quien se compromete a incorporar el camino rehabilitado a un programa de mantenimiento.

G. Estrategia del Banco en el país y el sector

- 2.15 La estrategia del Banco para Colombia se orienta a: (i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables; y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar la modernización del Estado. El Programa se inserta en esta estrategia pues: (a) apoya la descentralización y gobernabilidad del país al promover la mejora de la gestión vial departamental en un área de gran impacto socioeconómico; y (b) a través de la acción departamental subsiguiente, mejora la accesibilidad física, promueve la competitividad de las regiones y contribuye a reactivar y dinamizar la economía. Esta iniciativa hace parte de la estrategia del Banco acordada con el país (GN-2267-1) y fue incluida en su actualización.
- 2.16 La estrategia sectorial del Banco se basa en ampliar sustancialmente su presencia, participando activamente del financiamiento de la red vial primaria, mediante el apoyo al INVIAS (CO-L1019 Carretera Pasto-Mocoa), y secundaria, por medio de operaciones específicas a departamentos, de la cual el préstamo al Departamento de Antioquia (¶2.17) es un ejemplo reciente, como mediante operaciones más globales, tales como el CCLIP de igual nombre (CO-X1002, Programa Plan Vial Regional), en preparación. Estas acciones se complementarán con la continuidad en el ámbito del transporte público urbano (CO-L1023 Transmilenio III) y el desarrollo de los mercados logísticos, incorporando así otros modos de transporte. La estrategia sectorial permite así acompañar los esfuerzos que el GdC ha identificado tanto por medio de su Agenda Interna como mediante su Visión 2019.
- 2.17 En el sector transporte, el Banco ha actuado en los ámbitos de la red vial primaria y ferroviaria (706/OC-CO Programa de corredores de transporte, CO-0087, US\$300 millones), red secundaria centralizada (1075/OC-CO Programa de caminos departamentales, CO-0058, US\$100 millones, reformulado para atender la emergencia originada en el terremoto que afectara al eje cafetero) y descentralizada, con los departamentos de Cundinamarca (1443/OC-CO Programa vial y de fortalecimiento institucional, CO-0264, US\$21,7 millones) y Antioquia (1825/OC-CO Programa Vías para la Integración y la Equidad, CO-L1016, US\$60 millones); asimismo, viene sistemáticamente apoyando los esfuerzos de participación privada en infraestructura (927/OC-CO Concesiones y privatizaciones en infraestructura, CO-0179, US\$12,5 millones; 1594/OC-CO Apoyo al Proceso de Participación Privada, CO-0263, US\$5 millones). También está cooperando con la mejora del transporte público urbano (1659/OC-CO Sistema integrado de transporte masivo de pasajeros para Santiago de Cali, CO-L1001, US\$200 millones). La labor del Banco es consistente con la que realizan otras entidades multilaterales, tanto la CAF, con una sustancial presencia en el sector vial, como el Banco Mundial, con actuación principalmente en transporte público urbano.

H. Lecciones aprendidas

- 2.18 Este Programa se desarrolla a partir de las experiencias del Banco en Colombia, así como de otros programas de similar naturaleza, principalmente en Ecuador y Perú. La ejecución de estos programas ha demostrado la conveniencia de contar con una unidad técnica especializada que de continuidad al apoyo a los gobiernos subnacionales, acompañándolos y fortaleciéndolos en sus actividades, a la vez que desarrolla el marco normativo y técnico necesario para una buena gestión vial. A partir de este apoyo, los gobiernos subnacionales, departamentales en este caso, se encuentran en mejores condiciones de dar continuidad temporal al financiamiento de la vialidad secundaria. La constitución de esta unidad técnica es uno de los ejes del GdC para la implementación del presente Programa, el CCLIP y los préstamos a los departamentos.
- 2.19 Entre las principales enseñanzas extraídas de esas experiencias se encuentran aquéllas relacionadas a la sostenibilidad:
- a. *sostenibilidad técnica*: esta es la justificación básica de estos programas; las vías deben ser capaces de proveer servicios continuos, perdurables y de la calidad requerida a la comunidad a la que atienden;
 - b. *sostenibilidad social*: las vías y su continuidad generan importantes beneficios sociales; entre ellos, la generación de empleo debido a las obras y al mantenimiento vial, basado en microempresas. La participación temprana de la comunidad, comenzando con la fase de planificación vial, es esencial para lograr este apoyo;
 - c. *sostenibilidad financiera*: con la continuidad técnica de las vías, y el reconocimiento comunitario de los beneficios que acrecen de ella, los gobiernos subnacionales destinan recursos crecientes al mantenimiento. Esta decisión fue adoptada de manera paulatina y, en ella, el papel jugado por las comunidades y las microempresas fue decisivo. Finalmente la necesidad de la continuidad del mantenimiento rutinario ha sido aceptada por autoridades y comunidad y su financiamiento se incorpora a las decisiones regulares;
 - d. *sostenibilidad política*: las autoridades políticas subnacionales reconocen el apoyo que las comunidades dan a las vías y a la gestión del mantenimiento. Esto fue venciendo las resistencias iniciales, hasta formar parte de las agendas de dichas autoridades y permitir la continuidad del financiamiento y la contratación de las microempresas a lo largo de sucesivos cambios de gobierno;
 - e. *sostenibilidad institucional*: requiere un gran esfuerzo y continuidad por parte de la agencia central, flexibilidad para adaptarse a las necesidades y demandas regionales y gran capacidad de aprendizaje, para reconocer las medidas innovadoras que una ejecución descentralizada genera; y

- f. *continuidad*: la obtención de estas diversas sostenibilidades no es simultánea; por ello, la continuidad temporal de estos programas es esencial para el logro de los objetivos de desarrollo.
- 2.20 Asimismo, la descentralización implica un gran esfuerzo de monitoreo y seguimiento de los proyectos, pues si bien las oportunidades son enormes, los riesgos crecen de manera similar. El trabajo cercano, continuo y colaborativo, en los aspectos técnicos y fiduciarios, entre los equipos de sede y representación, es esencial para profundizar la capacidad del Banco en la identificación, preparación y administración de operaciones.
- 2.21 Por último, los impactos de estos programas son variados y significativos. Contar con buenas y amplias líneas de base socioeconómicas es esencial para poder medir estos beneficios. Debe trabajarse con las autoridades nacionales con tiempo para contar con ellas y con recursos que alivien la carga financiera que suponen.

I. Estrategia del Programa

- 2.22 El Programa busca apoyar al MT en desarrollar su capacidad de brindar asistencia técnica e institucional a los departamentos en sus esfuerzos para mejorar la calidad de la gestión de la vialidad a su cargo. El GdC tiene una estrategia y una práctica de trabajo conjunto con los gobiernos departamentales que este Programa apoyará, ayudando a expandir sus prácticas técnicas y operativas, a través de un sistema de gestión para la vialidad secundaria sustentado en modernas herramientas de planificación y de seguimiento y evaluación.
- 2.23 Este Programa forma parte de una estrategia gubernamental basada en tres pilares institucionales, técnicos y financieros: (i) desarrollo, por parte del Ministerio de Transporte, de un marco normativo y técnico flexible, que se adapte a las variadas necesidades viales de las ET; (ii) desarrollo de su capacidad de proveer asistencia técnica e institucional a todos los departamentos, en materia de gestión vial; y (iii) facilitar el acceso de las ET a recursos de endeudamiento externo, con garantía soberana, trabajando conjuntamente con DNP y MHCP para lograr este objetivo.
- 2.24 El Banco es parte esencial de esta estrategia. Mediante esta operación se asistirá al MT en el desarrollo de las herramientas necesarias para avanzar en los puntos (i) y (ii) mencionados. Simultáneamente está en preparación el CCLIP CO X1002 Programa Plan Vial Regional (US\$500 millones), con el MT, para facilitar el acceso de los departamentos a recursos de crédito externo. Por último, y ya en el marco del CCLIP, los departamentos individuales que tengan condiciones de acceso a estos recursos, podrán ser sujetos de créditos del Banco; otras instituciones financieras multilaterales podrán complementar este financiamiento.
- 2.25 El Programa, concebido como un préstamo de cooperación técnica, actuará en dos niveles institucionales: (i) aquél correspondiente a la jurisdicción nacional, bajo entera responsabilidad del MT; y (ii) aquél cuyos responsables institucionales son los gobiernos departamentales, donde actuará proveyendo asistencia técnica e

institucional. Este Programa, a su vez, proveerá los recursos financieros para que la capacidad técnica e institucional del Ministerio de Transporte, pueda ser aplicada a producir los instrumentos técnicos necesarios por los departamentos en su gestión vial y de transporte y llevada a éstos, atendiendo así a la demanda creciente que se generará a partir de la Línea de Crédito CCLIP CO-X1002 (¶2.16y ¶2.24).

III. EL PROGRAMA

J. Objetivo

- 3.1 El propósito del Programa es asistir al Ministerio de Transporte en el desarrollo de las herramientas técnicas e institucionales que le permitan brindar un apoyo eficiente a los departamentos en su gestión vial y de transporte.

K. Descripción

- 3.2 En el ámbito del MT, el Programa apoyará: (i) la constitución del Grupo Interno de Trabajo (GIT) y su funcionamiento; (ii) el desarrollo del marco normativo y técnico aplicable a la inversión y gestión vial departamentales; (iii) las labores de acompañamiento técnico y fortalecimiento institucional a los departamentos; y (iv) la asistencia financiera en la elaboración de los diseños de ingeniería y estudios económicos, ambientales y socioculturales de las vías prioritarias.
- 3.3 Adicionalmente, el Programa asistirá a los gobiernos departamentales en mejorar la gestión vial regional, mediante: (i) acompañamiento la elaboración de los planes viales departamentales, esenciales para establecer las prioridades de inversión en la red, así como las actividades asociadas a esa inversión (principalmente la conservación de las vías) y el desarrollo de otras actividades de planificación; (ii) acompañamiento en procesos de contratación de diseños, obras y su mantenimiento y supervisión (interventoría); (iii) desarrollo de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación; (iv) apoyo en la regulación de la infraestructura vial y de transporte; y (v) desarrollo de sistemas de publicidad, transparencia y control ciudadano de las actividades viales, entre otros.

L. Componentes del Programa

- 3.4 El Programa estará integrado por cuatro componentes:
- 3.5 **Componente 1. Marco técnico y normativo** (US\$1.900.000). Tiene como objetivo contar con un marco normativo y técnico de inversión y gestión en la red vial secundaria, flexible y adaptado a las condiciones y naturaleza de la demanda, y sistemas de planificación y programación viales. Incluye el desarrollo de: (i) normas para el diseño de la red vial secundaria; (ii) manuales y procedimientos para el mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de vías; (iii) especificaciones técnicas y socioambientales generales y TdR estándar para la contratación de diseños, obras y su supervisión, incluyendo los aspectos

socioambientales; (iv) sistemas departamentales de planificación y programación viales; (v) manuales de formación y capacitación de microempresas; (vi) sistemas sostenibles de mantenimiento, basados en la tercerización de la actividad y desarrollo de alternativas de contratación.

- 3.6 **Componente 2. Apoyo al Grupo Interno de Trabajo (US\$1.100.000).** Busca asistir al MT en la conformación del GIT, la capacitación de su equipo profesional y dotarlo con equipos adecuados para su funcionamiento. Incluye: (i) compra de equipamiento y *software* especializado para la unidad; (ii) capacitación de sus profesionales; y (iii) contratación de especialistas que refuercen necesidades específicas de la labor del GIT.
- 3.7 **Componente 3. Acompañamiento a la gestión vial departamental (US\$ 5.100.000).** Orientado a mejorar la gestión vial de manera comprensiva, asistirá a los departamentos en general y, en el marco del CCLIP, a aquéllos departamentos que accedan a recursos de crédito externo. Entre las actividades que el componente financiará se encuentra la planificación vial departamentales, el desarrollo de planes de fortalecimiento institucional y la estructuración de un sistema de trabajo colaborativo con el GIT. Incluye: (i) planes viales departamentales participativos; (ii) diagnóstico de la situación institucional de los departamentos y elaboración de planes de fortalecimiento institucional; (iii) apoyo en los sistemas de contratación y gestión financiera; (iv) asistencia en materia de acceso a recursos de crédito externo, tanto ante organismos multilaterales como ante el MHCP y DNP, incluyendo el análisis de la situación fiscal y financiera departamental y capacidad de endeudamiento; y (v) diseño e implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, entre otros.
- 3.8 **Componente 4. Diseños viales (US\$3.000.000).** Busca que los departamentos, quienes serán los responsables de su contratación, cuenten con diseños de ingeniería final para las principales vías a ser intervenidas con sus recursos, aplicando los estándares técnicos establecidos por el MT. Incluye la cofinanciación, de hasta el 50%, de alrededor de 1.500 km de diseños de ingeniería finales de vías de las redes secundaria, a cargo de los departamentos, y primaria que, si bien a cargo de la Nación, es prioritaria para la estructuración del territorio departamental y de cuya inversión las regiones entienden que deben ser partícipes para acelerar su provisión.

M. Costo, financiamiento y plazo

- 3.9 El costo global del Programa asciende a US\$12 millones, de los cuales US\$10 millones provendrán del financiamiento del Banco, mientras que los restantes corresponderán al presupuesto del MT (US\$2 millones). Los recursos del Banco provendrán de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco. El plazo de desembolso previsto es de 3 años y el de financiamiento, 25 años. La estructura de financiamiento del Programa es:

| Componentes | Fuente de financiamiento (miles de US\$) | | |
|--|---|--------------|---------------|
| | BID | GdC | Total |
| Fortalecimiento institucional | 6.300 | 1.800 | 8.100 |
| Marco técnico y normativo | 1.500 | 400 | 1.900 |
| Apoyo al Grupo Interno de Trabajo | 800 | 300 | 1.100 |
| Acompañamiento a la gestión vial departamental | 4.000 | 1.100 | 5.100 |
| Estudios | 3.000 | - | 3.000 |
| Diseños viales | 3.000 | - | 3.000 |
| Auditoría | 200 | - | 200 |
| Imprevistos, otros | 500 | 200 | 700 |
| Total | 10.000 | 2.000 | 12.000 |

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 4.1 El prestatario será la República de Colombia, mientras que el organismo ejecutor será el Ministerio de Transporte (MT).

B. Ejecución y administración del Programa

- 4.2 La función del Ministerio de Transporte consiste en la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación técnica y económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de todos los modos de transporte.
- 4.3 El MT estará a cargo de la administración general del Programa, estableciendo las normas técnicas y ambientales de rehabilitación y mantenimiento de las vías, desarrollando manuales técnicos, elaborando y proponiendo las bases de concursos y licitaciones, contratando los estudios técnicos necesarios, entre otros. Para ello, firmará y dará seguimiento a los convenios de fortalecimiento institucional y de cofinanciación de diseños, que realice con los gobiernos departamentales partícipes.
- 4.4 El componente de diseños y estudios de ingeniería, factibilidad económica y socioambientales supone la intervención de las ET beneficiarias tanto en la gestión como en la cofinanciación de los estudios. El MT actuará mediante convenios que establecerán la distribución de responsabilidades.
- 4.5 El MT actuará por medio de su Grupo Interno de Trabajo, recientemente creado, unidad técnica especializada responsable de las labores al interior del MT y de establecer los vínculos institucionales con los departamentos partícipes. Este GIT fue constituido por Resolución Ministerial n° 300/2007 y estará conformado por un grupo pequeño pero altamente calificado de profesionales, dependiendo de la Dirección de Infraestructura. La dotación profesional del GIT irá incrementándose a medida que crezca la participación de los departamentos en el Programa; dado el interés manifestado por éstos, se espera que la estructura del GIT se complete, en lo sustancial, dentro de los primeros meses de funcionamiento.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios y resultados esperados

- 5.1 Los principales beneficios provendrán del desarrollo de un marco normativo técnico y amplio que permita a los gobiernos departamentales enfrentar los retos de la gestión vial con mejores y más flexibles instrumentos técnicos que los que hoy disponen. Asimismo, la participación del MT con su conocimiento y experiencia en materia de gestión vial, sumado al acompañamiento que hará a la labor de los departamentos, ayudará a mejorar dicha gestión, pues permitirá la aplicación, por parte de aquéllos, de nuevas modalidades de ejecución y conservación de las obras. Por último, la presencia del GIT permitirá un mejor conocimiento de las experiencias regionales y la difusión de las buenas prácticas entre todos los departamentos del país.
- 5.2 A mediano plazo, los beneficiarios principales serán los pobladores de las cabeceras municipales y la población rural, usuarios principales de la red vial secundaria. Los gobiernos departamentales serán beneficiarios directos del fortalecimiento institucional, resultando en un incremento de la eficacia con que ejecutan la gestión vial.

B. Impacto sobre la pobreza

- 5.3 Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Tampoco califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).

C. Impactos ambientales y sociales y medidas propuestas

- 5.4 Este Programa no tendrá impactos ambientales y socioculturales negativos. Los impactos que se esperan son positivos, teniendo en cuenta su enfoque de asistencia técnica hacia la mejora de la gestión vial departamental, incluyendo de manera destacada el desarrollo de un sistema de gestión ambiental y social, en conformidad con las Políticas del Banco y del país, y la capacitación y el entrenamiento de las agencias viales departamentales en su aplicación. Este Programa no financiará la construcción de ningún tipo de infraestructura.

- 5.5 Dado que los proyectos viales departamentales deberán cumplir con la legislación nacional³ ambiental, social y cultural relevante, así como las políticas del Banco⁴, el Programa actuará en tres niveles diferenciados temática y temporalmente: (i) desarrollo del marco de gestión ambiental y sociocultural (MGAS) aplicable a la red vial a cargo de los departamentos; (ii) formación y capacitación del personal del MT/GIT responsable de acompañar la labor de los departamentos, así como de los profesionales pertenecientes a aquéllos; y (iii) acompañamiento de la aplicación del MGAS en los departamentos, su monitoreo y evaluación.
- 5.6 ***Marco de gestión ambiental y sociocultural.*** Este Programa financiará el desarrollo de: (i) la evaluación de la capacidad en gestión ambiental, social y cultural de las agencias departamentales participantes, incluyendo la recomendación de medidas para su fortalecimiento; (ii) un sistema de gestión ambiental y sociocultural, que clasificará según criterios preestablecidos, los riesgos potenciales asociados a las posibles intervenciones viales a cargo de los departamentos y en base a esto definirá los instrumentos de evaluación socioambiental requeridos (cada intervención vial estará asociada al requerimiento de un determinado nivel de evaluación ambiental el cual contará con términos de referencia, guías y manuales); (iii) los manuales y especificaciones técnicas y ambientales para la planificación y contratación de obras y su conservación en la red vial secundaria; (iv) los marcos para el desarrollo de planes de reasentamiento⁵ de población afectada por las obras y para planes de pueblos indígenas; (v) los procedimientos para información, consulta y participación pública⁶; (vi) sistemas con información ambiental y sociocultural georeferenciada de apoyo a la gestión vial; y (vii) las actividades de fortalecimiento institucional a los departamentos.
- 5.7 ***Capacitación en gestión ambiental y sociocultural.*** Se diseñarán y desarrollarán manuales y actividades dirigidos hacia la capacitación de los actores involucrados en gestión ambiental y sociocultural. Esta capacitación estará dirigida al propio GIT, las agencias departamentales ejecutoras de los proyectos, consultores, contratistas y otros actores relevantes. El contenido se basará principalmente en la legislación ambiental colombiana vigente, las experiencias similares en el país, las políticas relevantes del Banco, el sistema de gestión ambiental y sociocultural de la red vial departamental y los sistemas de monitoreo y seguimiento.

³ Decreto No. 1220 de 2005, Reglamento del Título VIII de la Ley 99 de 1993, Decreto 1320 de 1998, Resolución 1025 de 2005 - Reglamento Ley 361 de 1997, Decreto 1538 de 2005. Esta información es referencial. Durante la implementación del Programa se identificará la legislación colombiana aplicable.

⁴ Política Ambiental y de Salvaguardias (OP-703); Reasentamiento Involuntario (OP-710); Pueblos Indígenas (OP – 765); Disponibilidad de Información (OP-702); y Desastres Naturales e Inesperados (OP – 704).

⁵ No se esperan reasentamientos en los proyectos viales departamentales. El marco se está haciendo con base en la normatividad colombiana y en la Política de Reasentamiento Involuntario (OP-710) del Banco.

⁶ El Programa impulsará: (a) durante la etapa inicial de planificación, la participación de la comunidad en el establecimiento de las prioridades y la jerarquización viales; (b) el uso de mano de obra local durante el período de ejecución de las obras; y (c) la formación de microempresas de mantenimiento vial.

- 5.8 *Acompañamiento a los departamentos, su monitoreo y evaluación.* La incorporación de los sistemas de gestión ambiental y sociocultural requerirá de un proceso continuo de acompañamiento y capacitación a los departamentos que los implementarán, conjuntamente con las labores de monitoreo, seguimiento y evaluación.
- 5.9 Teniendo en cuenta la naturaleza del Programa, y sus impactos y riesgos ambientales y socioculturales, se recomienda que esta operación sea Categoría “C”.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

A. Factibilidad financiera

- 6.1 El Programa supone un esfuerzo financiero limitado por parte del MT, que le permite enfrentar esta tarea sin mayores contratiempos. El MT ha incorporado el Programa al presupuesto 2007 y forma parte del Plan de Desarrollo 2007-2011.

B. Riesgos del Programa

- 6.2 El Programa no presenta riesgos de preparación o ejecución significativos. La alineación del Programa con: (i) los objetivos globales del GdC y el plan de desarrollo para el sector; (ii) la existencia de la decisión política y la capacidad técnica para ejecutarlo; (iii) la prioridad dada a la expansión en la dotación de infraestructura física regional; y (iv) la voluntad política de permitir que las ET accedan a recursos de endeudamiento externo, son factores indicativos del apoyo institucional al Programa y a los otros instrumentos asociados a esta estrategia (CCLIP, préstamos directos a departamentos).
- 6.3 El Programa forma parte del Plan Nacional de Desarrollo que el GdC enviara al Congreso Nacional para su aprobación; cuenta, por tanto, con el apoyo pleno de las autoridades nacionales. Cuenta, asimismo, con el respaldo de los organismos técnicos del MT y con el apoyo financiero del MHCP e institucional del DNP.
- 6.4 El Departamento Nacional de Planeación (DNP) está participando de las actividades de preparación del Programa y está elaborando el documento CONPES, que lo fundamentará y describirá, requerido para la autorización del endeudamiento. Asimismo, el Programa forma parte de la programación del Banco con el país, por lo que cuenta con el conocimiento y apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas labores, conjuntamente con las de preparación de los otros instrumentos (§2.24), aseguran la coordinación institucional de las diversas instituciones entre sí y con el Banco.
- 6.5 El principal riesgo está relacionado a la capacidad de gestión del GIT, pues el Programa supone trabajar con un equipo técnico nuevo. Los aspectos fundamentales sobre los que se centrará el Programa serán los de planificación, institucionalización y tecnificación de la gestión vial, desarrollo y aplicación de

herramientas y monitoreo y evaluación. Durante la preparación se realizará un análisis de riesgo para identificar las actividades que requieran de ese apoyo y mejorar así el diseño del componente de fortalecimiento institucional.

- 6.6 En materia de cofinanciación departamental (componente 4, diseños de ingeniería y estudios relacionados) la experiencia departamental es sumamente provechosa, con un historial de cooperación entre ambos niveles de gobierno, los bajos niveles financieros involucrados hacen que la posibilidad de falta de aportes económicos sea mínimo, por lo que no se espera que haya un riesgo adicional en la ejecución de este componente. Las labores de fortalecimiento institucional que acompañarán la implementación de los estudios y diseños disminuirán este eventual riesgo aún más.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 7.1 El Programa está en preparación con recursos del MT. Durante la preparación, el GdC finalizará el diseño general del PPVR, y la estrategia de implementación y de relación con los departamentos, tanto con aquéllos que sólo se beneficiarán del apoyo institucional, como de los que buscarán recursos de endeudamiento externo para ampliar el marco de su gestión vial. El MT ya ha presupuestado, para 2007, recursos suficientes para iniciar la ejecución del Programa y, mediante vigencias presupuestarias futuras, comprometido recursos durante la vida útil de la operación.
- 7.2 El MT es responsable de la preparación de esta operación, con el apoyo del DNP y el MHCP en los aspectos específicos de su competencia; la capacidad del MT es adecuada para las labores de preparación. El DNP se encuentra preparando el CONPES de endeudamiento pertinente; el MHCP está actualizando a diciembre de 2006 la capacidad de endeudamiento de los gobiernos departamentales con vista a establecer cuáles podrían acceder a recursos externos, bajo la facilidad CCLIP, que este Programa apoyará. El Programa está avanzando dentro de los plazos programados. Se prevé tener misión de orientación en marzo y de análisis en abril de 2007; la operación se enviaría a consideración del Directorio en mayo de 2007.

**Programa Plan Vial Regional (PPVR)
(CO-L1022)
Marco Lógico**

| Objetivo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos |
|---|---|--|--|
| Fin (impacto) | | | |
| Brindar un apoyo eficiente a los departamentos en su gestión vial y de transporte. | Los departamentos cuentan con herramientas flexibles tendientes a mejorar la gestión vial de la red a su cargo y las aplican, con el apoyo y seguimiento del MT, de manera consistente. | Informes de gestión departamental, a cargo de éstos y del MT/GIT. | |
| Propósito (resultados) | | | |
| Asistir al Ministerio de Transporte en el desarrollo de las herramientas técnicas e institucionales de gestión de la red vial secundaria. | <i>Indicadores de impacto al finalizar el PPVR</i> <ul style="list-style-type: none"> El MT ha desarrollado un amplio marco normativo y técnico aplicable a la gestión vial de la red secundaria. 12 departamentos trabajan con el apoyo del MT en la mejora de la gestión vial a su cargo. | A cargo del MT/ GIT <ul style="list-style-type: none"> Informes de gestión. Convenios de fortalecimiento institucional firmados con los departamentos. | <ul style="list-style-type: none"> Se mantiene la voluntad política para continuar y profundizar el proceso de expansión y mejora de la infraestructura física departamental. El GdC y los departamentos ven al Programa como una herramienta útil para la gestión vial. |

Programa Plan Vial Regional (PPVR)
(CO-L1022)
Marco Lógico

| Objetivo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos |
|---|---|---|---|
| Componentes (productos) | | | |
| Componente 1, Marco técnico y normativo. El MT cuenta con un marco normativo y técnico de inversión y gestión en la red vial secundaria, flexible y adaptado a las condiciones y naturaleza de la demanda, ha desarrollado sistemas de planificación y programación viales y cuenta con sistemas sostenibles de mantenimiento. | Para fines de 2008 <ul style="list-style-type: none"> El MT cuenta con el marco normativo y técnico de inversión y gestión en la red vial secundaria actualizado, aprobado y publicado. Los departamentos participantes cuentan con planes viales regionales actualizados y publicados. | <ul style="list-style-type: none"> Informes de progreso en la ejecución del Programa por parte de MT y los gobiernos departamentales. Misiones de administración del Banco. | <ul style="list-style-type: none"> Continúa el apoyo político para avanzar en la ejecución del Programa. El apoyo se refleja en la asignación presupuestaria y en la oportunidad disponibilidad de los recursos. Los gobiernos departamentales participantes apoyan la modernización institucional del sector vial. Las condiciones de seguridad interior permiten llevar a cabo los trabajos sin dilaciones. |
| Componente 2, Apoyo al Grupo Interno de Trabajo. El GIT está plenamente conformado, su equipo profesional debidamente capacitado y cuenta con equipos adecuados para su funcionamiento. | Para fines de 2008 <ul style="list-style-type: none"> El GIT está integrado por no menos de 10 profesionales, de los cuales la mitad están dedicados a acompañar y fortalecer la labor vial departamental. El GIT cuenta con equipamiento adecuado para su labor, tanto interna como de apoyo a los departamentos. | | |
| Componente 3, Acompañamiento a la gestión vial departamental. Los departamentos cuentan con planes viales actualizados y con planes de fortalecimiento institucional y trabajan en estrecho contacto con el GIT/M. | Para fines del Programa <ul style="list-style-type: none"> 12 departamentos han elaborado sus planes viales regionales y cuentan con los medios y conocimiento para mantenerlos actualizados. 12 departamentos han incorporado modernos sistemas de gestión vial, con adecuados procedimientos de rendición de cuentas. | | |

Programa Plan Vial Regional (PPVR)
(CO-L1022)
Marco Lógico

| Objetivo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos |
|---|---|---|--|
| Componente 4, Diseños viales. Los departamentos cuentan con diseños de ingeniería final para las principales vías a ser intervenidas, aplicando los estándares técnicos establecidos por el MT. | Para fines del Programa <ul style="list-style-type: none"> • 1.500 km de vías secundarias cuentan con diseños de ingeniería final y los departamentos cuentan con los recursos para su implementación. | | |
| Actividades | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional del GIT y el acompañamiento a la gestión vial de los gobiernos departamentales. • Estudios y diseños de ingeniería. • Planes Viales Departamentales. | Ver cuadro de costos. | <ul style="list-style-type: none"> • Actividades de supervisión de COF/CCO y misiones de administración. • Informes trimestrales del GIT e informes de los gobiernos departamentales. | <ul style="list-style-type: none"> • Suficiente asignación presupuestaria de recursos. • Adecuada capacidad de contratación por parte del GIT y los gobiernos departamentales. • TdR adecuados para las contrataciones. • El GIT y los gobiernos departamentales cuentan con capacidad administrativa y de gestión de contratos. |