

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

**PROGRAMA DE ASISTENCIA AL MINISTERIO DE TRANSPORTE
PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN VIAL REGIONAL**

(CO-L1022)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Rodolfo Huici (INE/TSP), Jefe; Alejandro Taddia (INE/TSP), José Ramón Gómez (INE/ENE), Daniel Torres-Gracia (INE/CCO), Diego Buchara (LEG/SGO), Giovanna Mahfouz (INE/TSP) y Caterina Vecco (INE/TSP).

ÍNDICE

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Planteamiento	1
B.	Marco socioeconómico.....	1
C.	La red vial en los departamentos	1
D.	Situación institucional del sector transporte nacional	2
E.	Estrategia del Gobierno de Colombia en las redes viales secundaria y terciaria	3
F.	La actuación del Ministerio de Transporte	4
G.	Situación institucional del sector transporte departamental	6
H.	Estrategia del Banco en el país y el sector	6
I.	Lecciones aprendidas.....	7
J.	Estrategia del Programa.....	8
K.	Coordinación con otros donantes	9
II.	EL PROGRAMA.....	10
A.	Objetivos.....	10
B.	Descripción.....	10
C.	Componentes del Programa.....	11
D.	Costo y financiamiento.....	13
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	13
A.	Prestatario y organismo ejecutor	13
B.	Ejecución y administración del Programa.....	13
C.	Cuenta bancaria, desembolsos y auditorías	15
D.	Adquisición de bienes y servicios	15
E.	Registros contables y financieros	16
F.	Plazo y cronograma de desembolsos	16
G.	Seguimiento y evaluación.....	16
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	18
A.	Viabilidad institucional	18
B.	Viabilidad técnica.....	19
C.	Viabilidad financiera	19
D.	Impactos ambientales y sociales.....	20
E.	Beneficios y Beneficiarios.....	21
F.	Riesgos	21

Anexo I: Marco Lógico

Apendice: Proyecto de Resolución

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución	http://portal.iadb.org/approvals/pdfs/COsp.pdf
Programa tentativo de préstamos	http://opsgs1/ABSPRJ/tentativelending.ASP?S=CO&L=SP
Información disponible en los archivos de INE	http://idbdocs/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1096492
Anexo II : Plan de adquisiciones	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1301000

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ET	Entidades Territoriales
GD	Gobiernos Departamentales
GT	Grupo de Trabajo
GDC	Gobierno de Colombia
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MT	Ministerio de Transporte
PPVR	Programa Plan Vial Regional
RVP	Red vial primaria
RVS	Red vial secundaria
RVT	Red vial terciaria
TDR	Términos de Referencia

RESUMEN DEL PROYECTO
COLOMBIA
PROGRAMA DE ASISTENCIA AL MINISTERIO DE TRANSPORTE PARA LA EJECUCIÓN
DEL PLAN VIAL REGIONAL
(CO-L1022)

Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: República de Colombia Organismo Ejecutor: Ministerio de Transporte (MT)			Plazo de amortización:	25 años
			Período de gracia:	4 años
			Desembolso:	4 años
Fuente	Programa	%	Tasa de interés:	Ajustable
BID (CO)	US\$ 10,0 millones	83	Comisión de inspección y vigilancia:	0%
Local	US\$ 2,0 millones	17	Comisión de crédito:	0,25%
Total	US\$ 12,0 millones	100	Moneda:	USD de la facilidad unimonetaria
Esquema del Proyecto				
<p><u>Objetivo del proyecto:</u> 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 y continuo a los departamentos en su gestión vial y de transporte. Los objetivos específicos asociados son: (i) fortalecer la capacidad de gestión del MT, en su rol de agencia rectora del sector transporte a nivel nacional; (ii) actualizar el marco normativo y técnico de inversión y gestión de la red vial secundaria; (iii) actualizar o desarrollar los planes viales departamentales y planes de fortalecimiento institucional asociados; y (iv) mejorar los sistemas de gestión vial departamental.</p> <p><u>Condiciones contractuales especiales:</u> No tiene</p> <p><u>Condición especial de ejecución:</u> Los Gobiernos Departamentales podrán participar en la ejecución de las actividades previstas en el componente 4 del Programa en la medida que el Gobierno Departamental de que se trate haya suscrito con el Organismo Ejecutor un convenio de cofinanciamiento de conformidad con términos previamente acordados con el Banco(¶3.3).</p> <p><u>Excepciones a las políticas del Banco:</u> Se solicita la constitución de un Fondo Rotatorio del 10% de los recursos del financiamiento del Banco (¶3.7).</p> <p>El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Sí [X] No []</p> <p>El proyecto califica como: SEQ[no] PTI [no] Sector [] Geográfica [] % de beneficiarios[]</p> <p>Adquisiciones: Ver ¶3.11</p> <p>Fecha verificación del ESR: Reunión ESR 31-07 del 17 de agosto de 2007</p>				

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Planteamiento

- 1.1 La estrategia de largo plazo del Gobierno de Colombia (GdC) en materia de las redes viales secundaria (RVS) y terciaria (RVT) está signada por el apoyo a su descentralización mediante la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales (GSN). La necesidad de dar sostenibilidad fiscal e institucional a esta estrategia en el mediano y largo plazo, llevó a cambiar la política del apoyo financiero directo a un nuevo esquema orientado a afirmar las responsabilidades de los GSN en materia de gestión vial. El programa Plan Vial Regional (PVR) da cuenta de esta nueva política. El presente documento se refiere al Programa de apoyo al Ministerio de Transporte (MT) para la ejecución de dicho Plan.

B. Marco socioeconómico

- 1.2 El desempeño macroeconómico de Colombia durante los años recientes ha superado las expectativas. En los años 2006 y 2007 el país creció a niveles de 6.8%, superior al promedio de América Latina. Este crecimiento ha contribuido al mejoramiento de los indicadores de desempleo y pobreza. Así mismo, las mejoras en materia de seguridad interna han incidido favorablemente en los niveles de inversión. 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.

C. La red vial en los departamentos

- 1.3 La red vial departamental es 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, reduciendo 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.
- 1.4 La red vial 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.

- 1.5 La RVS, por su jerarquía, es aquella que une cabeceras municipales entre sí o conecta a una de ellas con una vía primaria en el departamento. Su longitud, en 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 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 malo¹. Estas redes están a cargo de las secretarías departamentales de obras, de infraestructura o de transporte.

D. Situación institucional del sector transporte nacional

- 1.6 El Ministerio de Transporte es el organismo rector del sector transporte; 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, la Superintendencia de Puertos y Transporte, el Comité de Coordinación Permanente con la Dirección General Marítima y el Consejo Consultivo de Transporte. Estas dependencias, los organismos de tránsito y transporte terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado, conforman el Sistema Nacional de Transporte.
- 1.7 Entre las principales funciones del MT se destacan: (i) participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país; (ii) definir, formular y establecer las políticas en materia de tránsito, transporte, regulación técnica y económica, y la infraestructura de los modos de transporte; (iii) definir las estrategias, planes, programas, proyectos e inversiones requeridos en materia de tránsito, transporte e infraestructura de todos los modos de transporte; (iv) establecer las disposiciones que propendan a la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte; (v) fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura; (vi) establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto; (vii) apoyar y prestar colaboración a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario; (viii) elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de

¹ La dispar calidad y profundidad de la información es indicativo tanto de las falencias de la gestión vial departamental, como de la calidad del seguimiento de esta labor por parte del MT. El PVR es una de las acciones del GdC para salvar estas limitaciones.

Planeación (DNP) y las entidades del sector y evaluar sus resultados; (ix) elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura; (x) viabilizar, registrar y actualizar los proyectos de inversión a cargo del sector, en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión; (xi) coordinar la elaboración de estudios técnicos, económicos y financieros y el desarrollo de estadísticas, metodologías de planeación, evaluación de proyectos y programas del sector; y (xii) crear, organizar y conformar con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

- 1.8 La estructura del MT consta del Despacho del Ministro y sus oficinas de planeación, regulación económica y asesoría jurídica, la Secretaría General, el Despacho del Viceministro, la Dirección de Transporte y Tránsito, que incluye 20 Direcciones Territoriales, la Dirección de Infraestructura y órganos de Asesoría y Coordinación.
- 1.9 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 u 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.

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

- 1.10 La estrategia de largo plazo del GdC en materia de las redes viales secundaria y terciaria está signada tanto por el apoyo a su descentralización a los gobiernos subnacionales como por las demoras sufridas en su implementación. En esta estrategia pueden reconocerse tres etapas; la primera de ellas comienza en 1993, a partir de la Ley 105, que estableció la transferencia de estas redes, 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 programada; sin embargo, la transferencia de la RVT quedó trunca, debido a la insuficiencia de los recursos destinados por el GdC, quedando 27.500 km bajo administración de INVIAS².
- 1.11 La segunda etapa reconoce la insuficiencia de recursos de los gobiernos subnacionales para invertir en la red vial a su cargo y los problemas de orden

² 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 parcial de INVIAS, quien invirtió en su mantenimiento, más de US\$4,5 millones anuales en 2005 y 2006.

público, por lo que el GdC tomó a su cargo la ejecución de obras bajo responsabilidad de aquéllos. Los programas más conocidos, en años recientes, fueron el Plan Vías para la Paz (¶1.14 a ¶1.16) y el Plan 2500 (¶1.17). Sin embargo, los ingentes recursos demandados por estos programas, así como el reemplazo de la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en materia de gestión vial, llevó al GdC a revisar esta política.

- 1.12 La política vigente ratifica las responsabilidades de los GD en materia de gestión vial, a la vez que reafirma el rol del MT como entidad rectora del sector y la necesidad de que éste asista a los GD en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y técnicas de gestión vial y de transporte, así como la importancia de asignar crecientes recursos al desarrollo de esta infraestructura económica básica. Esta nueva política de apoyo a la gestión vial departamental consiste en: (i) flexibilizar el marco normativo y técnico de inversión y gestión en la RVS, adaptándolo a las condiciones y naturaleza de la demanda y la capacidad económica departamental; (ii) desarrollar la capacidad del MT de proveer asistencia técnica, institucional y, de manera limitada, financiera, a los departamentos para mejorar la gestión de la red de transporte a su cargo; (iii) implementar sistemas de planificación y programación viales regionales; y (iv) facilitar el acceso de los departamentos al endeudamiento externo, para incrementar los recursos que se destinan a dicha gestión. El *Programa de apoyo al Ministerio de Transporte para la ejecución del Plan Vial Regional* es el primer paso de esta política.

F. La actuación del Ministerio de Transporte

- 1.13 La función del Ministerio de Transporte, establecida por Decreto 2053 de 2003, 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. En el sector vial, el MT actúa por intermedio de INVIAS, quien está a cargo de la expansión, mejora y mantenimiento de las carreteras primarias³ y del INCO, para aquellas vías de más alto tránsito, entregadas en concesión al sector privado para su explotación y operación.
- 1.14 El MT dirigió el Plan Vías para la Paz, cuyo objetivo era eliminar los cuellos de botella de infraestructura de transporte en regiones alejadas y azotadas por la violencia. Si bien delegó la ejecución de las obras en sus agencias ejecutoras, mantuvo su coordinación bajo una Gerencia, creando instancias de decisión y mecanismos de supervisión y control en las diferentes entidades involucradas. Este Plan invirtió aproximadamente US\$400 millones en 680 proyectos, a través

³ La totalidad de la RVP se encuentra bajo mantenimiento. Toda ella está bajo un sistema de conservación por contrato, con diversas modalidades: (i) 11.785 km bajo el sistema de administradores viales; (ii) 11.843 km por medio de microempresas de mantenimiento vial; (iii) 1.991 km bajo mantenimiento integral (contratos de rehabilitación y mantenimiento a mediano plazo); y (iv) la red de mayor tránsito (2.671 km) se encuentra concesionada, bajo la supervisión de INCO. El MT tiene un vigor un sistema de control de pesos y dimensiones de los vehículos de carga consistente en estaciones de pesaje fijas y móviles; sus resultados han sido: entre 2003 y 2005, el 3,5% de los vehículos pesados circularon con 2,7% de sobrepeso respecto al peso bruto total.

de 1.533 contratos. El 80% de los recursos se destinaron a carreteras y el 20% restante a obras fluviales, puentes, aeropuertos y conservación de la RVT.

- 1.15 La identificación de los proyectos de gran impacto fue realizada por el gobierno nacional, mientras que en el caso de proyectos locales se delegó en los GSN, quienes actuaron a través de convocatorias a la comunidad, logrando una mejor información y percepción de las necesidades y prioridades de la población, concentrando las inversiones en poblaciones con condiciones extremas de pobreza. Sin embargo, la financiación de los proyectos no estaba sujeta a la disponibilidad de estudios y, cuando estos existían, no cumplían con estándares técnicos adecuados. Este procedimiento evidenció la debilidad de los gobiernos subnacionales para desarrollar estudios de calidad. La ejecución de los proyectos estuvo dirigida por el MT y sus entidades.
- 1.16 Las evaluaciones ex post⁴ del funcionamiento institucional del Programa calificaron el ritmo de ejecución, en términos generales, como muy bueno. Entre 2000 y 2005 se contrataron los dos créditos con la Corporación Andina de Fomento (CAF, 92% del financiamiento del Plan Vías para la Paz), se diseñó e implementó el esquema institucional, y se contrataron y ejecutaron las obras, siguiendo el programa de desembolsos inicialmente trazado.
- 1.17 Asimismo, en la actualidad, el MT ejecuta, a través de INVIAS, el Plan 2500, Infraestructura para el Desarrollo Regional, que prevé la repavimentación de 653 kilómetros y la pavimentación de 2.339 kilómetros, totalizando 2.992 km en 31 departamentos; de esta longitud, el 33% pertenece a la red departamental, un 13% a la red vial primaria y el resto a la red terciaria, tanto en poder de los municipios como de INVIAS. Las obras se iniciaron en 2006 y su avance asciende a 907 Km. La inversión tiene un valor aproximado de US\$800 millones, a ser ejecutada entre 2006 y 2007. Adicionalmente, el departamento Norte de Santander cuenta con un programa específico, con un alcance físico de 133 Km., el que está totalmente ejecutado.
- 1.18 El MT es el ejecutor de la política nacional de transporte masivo, para lo cual cuenta con una Unidad Coordinadora responsable por los sistemas integrados de transporte masivo, encargada de coordinar y participar en la gestión de las operaciones destinadas a financiar el mejoramiento del transporte urbano. Esta Unidad, además de administrar la operación CO L1001 (1659/OC-CO, ¶1.22), para la ciudad de Cali, cuenta con recursos del Banco Mundial (BM), quien, durante 2004 y 2007, aprobó préstamos por US\$250 millones y US\$245 millones, respectivamente, para financiar los aportes del GdC a los sistemas integrados de transporte masivo de las ciudades de Pereira, Cartagena, Bucaramanga, Barranquilla, Soacha y Medellín, y de la CAF (US\$85 millones para Transmilenio de Bogotá).

⁴ El MT y la CAF han desarrollado tres evaluaciones ex post del Plan Vías para la Paz: (i) evaluación de impacto del Programa (febrero de 2005); (ii) evaluación de funcionamiento institucional (abril de 2005); y (iii) evaluación de impacto de una muestra de proyectos (mayo de 2006).

G. Situación institucional del sector transporte departamental

- 1.19 La situación es 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. 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 los GD, mediante la cual éstos recibirán un acompañamiento técnico e institucional que los ayude en el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades, a fin de brindar un apoyo eficiente a los departamentos en su gestión vial y de transporte (§1.12).

H. Estrategia del Banco en el país y el sector

1. Estrategia del Banco en el país

- 1.20 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 de apoyo al Ministerio de Transporte para la ejecución del Plan Vial Regional* se inserta en esta estrategia pues: (a) apoya la descentralización y gobernabilidad del país al promover la mejora de la gestión vial departamental, un área de gran impacto socioeconómico; y (b) a través de la acción departamental subsiguiente, contribuye al incremento sostenible de la transitabilidad, 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. Estrategia y experiencia del Banco en el sector

- 1.21 La estrategia sectorial del Banco se basa en ampliar sustancialmente su presencia, participando activamente del financiamiento de la red vial primaria (CO-L1019 Carretera Pasto-Mocoa, en preparación con recursos de la ATN/OC-10079), a cargo de INVIAS, y secundaria, por medio de operaciones específicas a departamentos, de la cual el préstamo al Departamento de Antioquia (§1.22) es un ejemplo reciente. Estas acciones se complementarán con la continuidad en el ámbito del transporte público urbano y el desarrollo de los mercados logísticos, incorporando así otros modos de transporte. La estrategia sectorial acompaña así los esfuerzos que el GdC ha identificado tanto en su Agenda Interna como en su Visión 2019 e incorporado en su Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010.
- 1.22 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). Apoya sistemáticamente 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 BM, con actuación principalmente en transporte público urbano.

I. Lecciones aprendidas

- 1.23 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 GD, 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 GD se encuentran en mejores condiciones de dar continuidad temporal al financiamiento de la vialidad secundaria. La constitución de esta unidad técnica dentro del MT (§1.27), es uno de los ejes del GdC para la implementación del presente Programa.
- 1.24 Entre las principales enseñanzas extraídas de las experiencias pasadas se encuentran aquellas 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, a la vez que sus diseños incorporan los temas ambientales y sociales. El aprendizaje y la innovación son aspectos esenciales de esta sostenibilidad;
 - 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 es adoptada de manera paulatina y, en ella, el papel jugado por las comunidades y las microempresas es decisivo. Finalmente la necesidad de la continuidad del mantenimiento rutinario es 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. Este apoyo vence 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 responsable y el continuo apoyo de la unidad técnica 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.
- 1.25 El diseño del presente Programa incorpora aquellos elementos de sostenibilidad que están dentro de los poderes del MT; así, las soluciones técnicas a aplicar, en conjunto con el continuo apoyo técnico e institucional de esta institución permitirá alcanzar los objetivos de sostenibilidad técnica y continuidad temporal en las intervenciones. La sostenibilidad institucional del nivel central está asegurada al ver la continuidad de las políticas gubernamentales de apoyo a la descentralización y gestión viales; si bien estas políticas han cambiado con el tiempo, estos cambios son indicativos de la voluntad de aprendizaje que posee el MT. A su vez, estas políticas fueron presentadas y analizadas con las autoridades departamentales en varias reuniones con la participación de autoridades del MT, DNP y MHCP, obteniendo así consenso para éstas. La sostenibilidad última, sin embargo, estará a cargo de los GD responsables de la ejecución de las obras y la conservación viales, labor que está más allá del alcance de la presente operación.
- 1.26 Por último, la descentralización implica un gran esfuerzo de monitoreo y seguimiento de los proyectos, pues crea enormes oportunidades, y genera riesgos que crecen de manera similar. Los variados y significativos impactos de estos programas suponen contar con buenas y amplias líneas de base socioeconómicas, esenciales para medir estos beneficios. El Programa trabajará con las autoridades nacionales para contar con ellas y con recursos que alivien la carga financiera que suponen a los departamentos.

J. Estrategia del Programa

- 1.27 El MT ha constituido el Grupo de Trabajo (GT), creado por Resolución Ministerial n° 755/2007, unidad técnica especializada responsable de las labores al interior del MT y de establecer los vínculos técnicos e institucionales con los departamentos partícipes. La presencia del GT es esencial para que los GD mejoren significativamente la calidad de la gestión vial e incrementen los montos destinados a la vialidad secundaria. El GT está conformado por un grupo pequeño pero altamente calificado de profesionales, dependiendo de la Dirección de

Infraestructura⁵. Este GT cuenta con recursos propios dentro del presupuesto del MT y ya ha iniciado actividades.

- 1.28 El Programa busca apoyar al MT en 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 MT tiene una estrategia y una práctica de trabajo conjunto con los GD 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.
- 1.29 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 los GD; (ii) desarrollo de la capacidad del MT de proveer asistencia técnica e institucional a todos los departamentos, en materia de gestión vial, junto con el acompañamiento y evaluación de sus actividades; y (iii) facilitar el acceso de los GD a recursos de endeudamiento externo, con garantía soberana, trabajando conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y MHCP para lograr este objetivo. Los pilares (i) y (ii) ya han comenzado con recursos propios (§3.4).
- 1.30 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. 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 GD, donde actuará proveyendo asistencia técnica e institucional. Este Programa, a su vez, proveerá los recursos financieros para que la capacidad técnica e institucional del MT pueda ser aplicada a producir los instrumentos técnicos necesarios por los departamentos en su gestión vial y de transporte y llevada a éstos.

K. Coordinación con otros donantes

- 1.31 El sector transporte cuenta con la presencia de las principales entidades multilaterales, todas ellas financiando actividades prioritarias bajo responsabilidad del MT. La CAF apoyó el Plan Vías para la Paz (§1.14 a §1.16) y apoya el Plan 2500 (§1.17); el Banco Mundial (BM) hace lo propio en materia de transporte público urbano (§1.18) y, en años recientes, desarrolló amplios estudios vinculados a la dotación de infraestructura del país y las limitaciones que la logística de transporte presenta. El GdC analiza la posibilidad que el BM y la CAF sean opciones financieras adicionales para los GD; el BM participó de las reuniones iniciales de diseño general del PVR.

⁵ La integración del GT está avanzando de manera consistente, habiéndose designado su coordinador y especialistas en las áreas de ingeniería, diseños y planificación; a breve plazo incorporará especialistas en temas socioambientales y financieros.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 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 y continuo a los departamentos en su gestión vial y de transporte.
- 2.2 Los objetivos específicos asociados son: (i) fortalecer la capacidad de gestión del MT, en su rol de agencia rectora del sector transporte a nivel nacional; (ii) actualizar el marco normativo y técnico para la gestión de la red vial secundaria; (iii) actualizar o desarrollar los planes viales departamentales, inventarios y diagnósticos de intervención viales y diagnósticos y planes de fortalecimiento técnico e institucional asociados; y (iv) mejorar los sistemas de gestión vial departamental.

B. Descripción

- 2.3 El Programa apoyará al MT en el desarrollo de sus capacidades institucionales y conocimientos técnicos aplicables a la gestión de la red de transporte a cargo de los departamentos; también lo asistirá en el acompañamiento a los departamentos partícipes y en la evaluación de las actividades y resultados que aquéllos logren.
- 2.4 Es un Programa de cooperación técnica que permitirá al MT generar conocimientos relativos a la gestión vial departamental, elaborando normas técnicas, manuales y especificaciones técnicas de construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de vías adaptadas a las características y volumen de la demanda, y a las condiciones económicas de los departamentos, y ampliar las capacidades en materia de acompañamiento y evaluación de la gestión vial, particularmente apoyando las capacidades de planificación vial y programación de actividades, con énfasis en las actividades de conservación y la utilización de mecanismos novedosos en el ámbito departamental, de contratación de estas labores.
- 2.5 El MT también prevé incluir actividades de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías aplicables a los caminos de bajo tránsito, predominantes en el ámbito departamental, actividades que serían muy costosas de llevar a cabo de manera individual por parte de los departamentos. Por último, y para mejorar la calidad de los diseños aplicados a los caminos a ser rehabilitados, además de desarrollar los términos de referencia (TdR) a aplicar en su contratación, cofinanciará su costo.
- 2.6 La estrategia de actuación en materia de fortalecimiento institucional implica una secuencia temporal donde el GT/PVR debe: (i) desarrollar los instrumentos técnicos y de aplicación para la gestión vial; (ii) fortalecer su conocimiento y aplicación de esos instrumentos como forma de llevarlos a los departamentos; y (iii) acompañar su utilización en los departamentos participantes en el Programa y aprender de ella para su mejora, adaptación y desarrollo. Esta estrategia permitirá

al GT/PVR acompañar todo el ciclo de vida útil de los proyectos, desde su planificación e identificación, pasando por su rehabilitación y posterior conservación y operación, para asegurar así que los proyectos están adecuadamente priorizados y las soluciones técnicas adoptadas son apropiadas a la naturaleza y condiciones de la demanda y las posibilidades financieras del GD.

C. Componentes del Programa

2.7 El Programa financiará el desarrollo de los instrumentos técnicos que el GT/PVR aplicará en sus labores de asistencia técnica e institucional a los GD, incluyendo actividades de capacitación, adquisición de equipamiento y software especializado para su adecuado desempeño, y contratación de especialistas que refuercen necesidades específicas; para ello, consta de cuatro componentes: (i) marco técnico y normativo; (ii) apoyo al Grupo de Trabajo; (iii) acompañamiento a la gestión vial departamental y desarrollo tecnológico; y (iv) diseños viales. Adicionalmente, el Programa incluye las evaluaciones, imprevistos y auditorías externas.

2.8 **Componente 1. Marco técnico y normativo** (US\$700.000). Tiene como objetivo contar con un marco normativo y técnico de inversión y gestión en la red vial departamental, flexible y adaptado a las condiciones y naturaleza de la demanda, y sistemas de planificación y programación viales. Incluye el desarrollo de:

- a. normas para el diseño de la red vial secundaria;
- b. manuales y procedimientos para el mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de vías secundarias, los que incluirán la posibilidad de aplicación de tecnologías novedosas, producto de las actividades de investigación;
- c. especificaciones técnicas, ambientales y sociales generales y TdR estándar para la contratación de diseños, obras y su supervisión;
- d. sistemas departamentales de planificación y programación viales, desarrollo de inventarios e identificación de tecnologías aplicables;
- e. sistemas sostenibles de mantenimiento, basados en la tercerización de la actividad y desarrollo de alternativas de contratación; y
- f. manuales de formación y capacitación de microempresas, orientadas hacia actividades de mejoramiento y mantenimiento vial.

2.9 **Componente 2. Apoyo al Grupo de Trabajo** (US\$1.900.000). Busca asistir al MT en la conformación y fortalecimiento del GT/PVR, la capacitación de su equipo profesional y dotarlo con equipos adecuados para su funcionamiento. Incluye:

- a. compra de equipamiento y software especializado para la unidad;

- b. capacitación de sus profesionales; y
 - c. contratación de especialistas que refuercen necesidades específicas del GT/PVR y generen capacidad técnica e institucional, particularmente aquéllas asociadas al diagnóstico, evaluación, desarrollo de plan de actividades, seguimiento y monitoreo de las actividades de los GD.
- 2.10 **Componente 3. Sistema de gestión vial departamental** (US\$4.700.000). Orientado a mejorar la gestión vial de manera comprensiva, asistirá a los departamentos en general, mediante labores de acompañamiento técnico y desarrollo institucional y, en particular, a aquéllos que accedan a recursos de crédito externo. Entre las actividades que el componente financiará se encuentra la planificación vial departamental, el desarrollo de planes de fortalecimiento institucional y la estructuración de un sistema de trabajo de colaboración con el GT/PVR. Incluye, entre otros:
- a. acompañamiento en la elaboración de los planes viales departamentales⁶, 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;
 - b. diagnóstico de la situación institucional de los departamentos y elaboración de planes de fortalecimiento institucional;
 - c. acompañamiento en procesos de contratación de diseños, obras y su mantenimiento y supervisión (interventoría) y apoyo en su gestión financiera;
 - d. 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;
 - e. desarrollo y aplicación de tecnologías novedosas para caminos de bajo tránsito; y
 - f. diseño e implementación de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación.
- 2.11 **Componente 4. Diseños viales** (US\$4.000.000). Busca que los departamentos, quienes serán los responsables de su contratación, cuenten con diseños de ingeniería final y estudios económicos, financieros, ambientales y socioculturales para las principales vías a ser intervenidas, aplicando los estándares 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 departamental y primaria que, si bien esta última a cargo de la Nación, es prioritaria para la estructuración del

⁶ Los planes viales departamentales incorporarán, en su metodología de ejecución, los aspectos ambientales y socioculturales con el fin de asegurar que ellos formen parte integral del proceso de planificación.

territorio departamental y de cuya inversión las regiones entienden que deben ser partícipes para acelerar su provisión.

D. Costo y financiamiento

- 2.12 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 US\$2 millones corresponderán al presupuesto del MT. Los recursos del Banco provendrán de la Facilidad Unimonetaria de su capital ordinario. El plazo de desembolso previsto es de 4 años y el de financiamiento, 25 años. La estructura de financiamiento del Programa es:

Componentes	Fuente de financiamiento (miles de US\$)		
	BID	GdC	Total
Marco técnico y normativo	600	100	700
Apoyo al Grupo de Trabajo	1.400	500	1.900
Sistema de gestión vial departamental	3.700	1.000	4.700
Estudios (diseños viales)	3.700	300	4.000
Auditoría	200	-	200
Imprevistos, otros	400	100	500
Total	10.000	2.000	12.000

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

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

B. Ejecución y administración del Programa

- 3.2 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 que realice con los gobiernos departamentales partícipes⁷.
- 3.3 El componente de diseños y estudios de ingeniería, factibilidad económica, ambiental y social, supone la intervención de los GD beneficiarios tanto en la gestión (contratación, supervisión) como en la cofinanciación de los estudios. El

⁷ El convenio de fortalecimiento institucional establecerá el alcance de la cooperación entre el MT y el GD, así como los compromisos que mutuamente asuman. Este convenio permitirá desarrollar el diagnóstico institucional departamental sectorial y el plan de acción consiguiente, desarrollar el inventario vial y su ingreso a un sistema de información geográfico y la preparación del plan vial departamental, entre otros.

MT actuará mediante convenios de cofinanciamiento que establecerán la distribución de responsabilidades, así como la metodología para la transferencia de los recursos, su adecuado manejo por parte de los GD, para el aporte de la contrapartida departamental y para la rendición y auditoría financiera de los mismos. La firma de los convenios de financiamiento⁸ será condición especial de ejecución de estos recursos antes de ser transferidos al departamento beneficiario.

- 3.4 El MT actuará por medio de su Grupo de Trabajo. La dotación profesional del GT/PVR 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 GT/PVR se complete, en lo sustancial, dentro de los primeros meses de funcionamiento.
- 3.5 El GT/PVR, bajo la supervisión de la Dirección de Infraestructura, es responsable de la coordinación, monitoreo y supervisión del Programa. Su estructura consta de una coordinación general y tres áreas técnica, de apoyo territorial y financiera y contable. El GT/PVR se apoyará en un Manual de Operaciones. Entre sus principales funciones se encuentran:
 - a. *coordinación general*: coordinar la implementación y desarrollo del PVR; velar por la coherencia técnica de los proyectos, mediante la supervisión de cada uno de los planes departamentales y estudios que se desarrollen;
 - b. *área técnica*: desarrollar el marco normativo y los manuales de diseño vial de la red vial a cargo de los departamentos; establecer los estándares de información necesarios para contar con una buena base de planificación y gestión vial; apoyar a las gobernaciones en la elaboración y actualización de los Planes Viales Departamentales; promover el desarrollo de nuevas tecnologías en materiales y procesos constructivos para las intervenciones en las vías;
 - c. *área de apoyo territorial*: asistir a los departamentos en la realización del diagnóstico institucional, sistemas de gestión, y planes de capacitación y fortalecimiento institucional; asesorar en la aplicación de las normas de diseño y conservación vial y en la preparación de los nuevos pliegos y especificaciones técnicas; asesorar en el sistema de gestión financiera apoyando la revisión de la capacidad financiera y de endeudamiento de los Departamentos; asistir en el montaje de un sistema de seguimiento y evaluación de las actividades de gestión vial y de transporte, los sistemas de información y el desarrollo de instrumentos y metodologías de análisis de efectos y consecuencias ambientales y sociales del programa; y

⁸ El convenio de cofinanciamiento establecerá, entre otros aspectos, los siguientes: (i) identificación de la vía y TdR a aplicar en su diseño; (ii) costo de los estudios y montos que el MT y el GD aportarán; y (iii) metodología de transferencia de recursos y rendición de cuentas. El MT transferirá recursos contra obligaciones ya adquiridas por parte del GD y una vez que éste haya apropiado recursos presupuestarios a la actividad y está en condiciones de realizar, de manera simultánea, el pago de la contrapartida comprometida. La transferencia de los recursos será con carácter no reembolsable.

- d. *área financiera y contable*: evaluar la capacidad institucional de los Departamentos prestamistas, y requerimientos técnicos y administrativos para su fortalecimiento; adelantar la evaluación financiera de los departamentos para identificar las capacidades de endeudamiento y niveles de cofinanciación y política de apoyo; y coordinar la supervisión de las actividades que ejecute la auditoría externa del Programa.

C. Cuenta bancaria, desembolsos y auditorías

- 3.6 *Apertura cuenta especial*. Con el propósito de manejar los fondos provenientes del préstamo del Banco, el MT gestionará la apertura de una “Cuenta Especial”.
- 3.7 *Fondo rotatorio*. Para efectuar los desembolsos del Programa, considerando el monto total de la operación, el plazo de ejecución de 4 años, la coejecución por parte de los GD del componente de diseños viales, y el gran número de contratos de montos intermedios, se establecerá un fondo rotatorio equivalente al 10% del monto del préstamo (US\$1,0 millones). El MT deberá presentar al Banco los informes semestrales de la situación del fondo rotatorio, dentro de los 60 días posteriores al cierre de cada semestre calendario. El MT controlará el uso del fondo y preparará las solicitudes de desembolso, en nombre del Prestatario.
- 3.8 *Desembolsos*. Las tres primeras solicitudes de desembolso deberán estar debidamente respaldadas con los documentos de soporte requeridos por el Banco, en los demás casos, si el Banco hubiera dado su no objeción a los sistemas de control y archivo, no requerirán la presentación de documentación de soporte, la que será conservada por el MT y deberá estar disponible para la revisión del Banco y de los auditores externos, cuando éstos lo estimen adecuado.
- 3.9 *Auditoría externa*. Durante la ejecución el prestatario, a través del MT, presentará anualmente al Banco los estados financieros del programa, dentro de los 120 días de finalizado el correspondiente ejercicio fiscal. La auditoría externa del Programa será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco y de acuerdo con sus requerimientos, en base a los lineamientos establecidos en Términos de Referencia para auditoría externa de proyectos financiados por el BID (AF-400). En la selección y contratación de la firma, se utilizarán los procedimientos establecidos en el documento de licitación de auditoría externa (AF-200). Los costos de la auditoría formarán parte del costo del Programa y serán financiados con los recursos del préstamo del Banco.
- 3.10 *Financiamiento retroactivo*. Se podrá utilizar hasta US\$500.000 de los recursos del Financiamiento para rembolsar gastos efectuados, a partir del 1 de marzo de 2007, en la contratación de estudios técnicos vinculados a servicios de consultoría correspondientes a actividades propias del GT.

D. Adquisición de bienes y servicios

- 3.11 La adquisición de bienes y servicios, la contratación de obras y la selección y contratación de servicios de consultoría, se realizarán de conformidad con las

- semestre calendario, el MT presentará informes de progreso y seguimiento con base en los indicadores cualitativos y cuantitativos establecidos para el Programa. Los informes incluirán, como mínimo, lo siguiente: (i) descripción e información general sobre las actividades realizadas, incluyendo cumplimiento de cláusulas contractuales; (ii) progreso obtenido en relación con los indicadores de ejecución y calendario de desembolsos convenido; (iii) programa de actividades y plan de acción detallados para el semestre siguiente; (iv) plan de mantenimiento para el semestre siguiente; (v) resumen de la situación financiera del Programa, incluyendo su *pari passu*; (vi) flujo de fondos estimado para el semestre siguiente; y (vii) temas que puedan comprometer el desarrollo del Programa.
- 3.17 *Plan Operativo Anual (POA)*. El MT presentará, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, el POA correspondiente a la ejecución del siguiente año; este POA incluirá las actividades y proyectos a ser financiados, cronograma y presupuesto estimado. El POA del primer año está en preparación y será incluido en el informe inicial de la operación.
- 3.18 El MT promueve activamente la transparencia de su accionar; el Programa formará parte de esta transparencia por lo que instituirá un sistema público y periódico de rendición de cuentas, sistema al que se procurará incorporar a los departamentos partícipes.
- 3.19 Dado el carácter del Programa y la amplitud de las labores de fortalecimiento institucional, el Banco prevé realizar dos misiones anuales de supervisión y evaluación. Las misiones presentarán una oportunidad para examinar: (i) desempeño del MT y progreso del fortalecimiento institucional; (ii) idoneidad de sus procedimientos; (iii) propuestas institucionales a ser ejecutadas y plan de acción; (iv) presupuesto para el ejercicio siguiente; (v) calendario de ejecución e indicadores de desempeño; (vi) desempeño de los departamentos partícipes; y (vii) monitoreo del plan anual de actividades. Si de la evaluación realizada entre el Banco y el MT resultara que la ejecución no es satisfactoria, el MT, dentro de los dos meses de recibir notificación del Banco de las deficiencias percibidas, preparará un plan de acción con medidas correctivas.
- 3.20 *Evaluación Institucional*. Se realizará entre los 12 y 18 meses de iniciada la ejecución del Programa. Analizará los resultados alcanzados en tres niveles diferentes: (i) la asistencia al MT / GT destinada a desarrollar las herramientas técnicas e institucionales de gestión de la red vial; (ii) la naturaleza de la asistencia brindada e incorporación de sus recomendaciones en sus prácticas y procedimientos; y (iii) la mejora de la gestión vial en aquellos departamentos participantes.

2. Evaluación

- 3.21 La evaluación del Programa consiste en la revisión de su desempeño, con base en los planes anuales preparados por el MT, sobre una base continua, y estudios especiales de evaluación. La evaluación y monitoreo del Programa permitirán al

Banco dar seguimiento a sus objetivos de desarrollo. Se prevén las siguientes actividades:

- 3.22 *Evaluación de resultados.* El MT desarrollará la estructura de evaluación de resultados y la metodología que se seguirá para la medición de los indicadores del Programa Vial Regional. La información básica de cada departamento específico que se incorpore al Programa será recopilada por el MT durante la ejecución de los estudios de preparación correspondientes y en el posterior acompañamiento técnico e institucional. Un seguimiento más operativo se realizará a partir de los Informes Semestrales de Progreso (§3.16).
- 3.23 Asimismo, el MT recopilará, almacenará y mantendrá consigo toda la información, indicadores y parámetros, y planes anuales, necesarios para ayudar al Banco a preparar el Informe de Terminación de Operaciones.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 El MT alcanzó, durante el período 2003 – 2006, los siguientes resultados en el transporte carretero: (i) pavimentación de 2.663 Km. de vías, de los cuales 1.779 Km. corresponden a la red no concesionada y 884 Km. a la red a cargo de los concesionarios; (ii) finalización del túnel de San Jerónimo (4,6 Km.), en funcionamiento desde diciembre de 2005, y construcción del túnel piloto de La Línea, con un avance de 4,2 Km.; (iii) adjudicación de 5 concesiones viales (520 Km.); (iv) mantenimiento integral de 1.996 Km. de carreteras, atendiendo los 6 corredores de mayor importancia de la red vial nacional; (v) mantenimiento periódico en 17.107 Km. de vías de la red no concesionada y 623 Km. de la red concesionada a cargo de INCO; (vi) mantenimiento rutinario anual en 16.644 km, de los cuales 13.801 Km. corresponden a la red no concesionada y 2.843 Km. a la red concesionada; y (vii) construcción o rehabilitación de 574 puentes, de los cuales 354 se encuentran en las redes no concesionadas, y 220 en la red concesionada.
- 4.2 Los cuadros siguientes presentan: (i) el presupuesto asignado al MT para el período 2003-2006; y (ii) el presupuesto de inversiones ejecutado por el MT y sus dependencias, para igual período.

Años	Presupuesto asignado			
	Funcionamiento	Deuda	Inversión	Total
2003	497.288	160.062	869.522	1.526.872
2004	382.740	390.888	1.149.499	1.923.127
2005	357.985	254.719	1.470.526	2.083.230
2006	402.530	209.275	2.506.004	3.117.809
Total	1.640.543	1.014.944	5.995.551	8.651.038

Cifras en millones de pesos corrientes

Años	Presupuesto de inversiones ejecutado				
	Aerocivil	INVIAS	INCO	M. Transporte	Total
2003	81.440	742.161	24.563	5.895	854.059
2004	135.109	820.987	155.835	11.287	1.123.217
2005	146.150	1.053.593	244.423	7.024	1.451.189
2006	181.487	1.851.416	142.355	16.070	2.191.327
Total	544.186	4.468.156	567.175	40.276	5.619.793

Cifras en millones de pesos corrientes

B. Viabilidad técnica

- 4.3 El Programa contempla establecer estándares de diseño, construcción y mantenimiento de vías departamentales, mejorar las condiciones de movilidad de la población, mejorar la red vial departamental, la integración y la competitividad regional, y fortalecer la institucionalidad, el ordenamiento y desarrollo vial y el transporte regional. Estos objetivos se alcanzarían a través del desarrollo de un sistema de gestión integral sustentado en los aspectos técnicos, institucionales y financieros, que promueva la elaboración de los planes viales departamentales actualizados bajo metodología unificada y desarrolle una visión integradora de la infraestructura vial sobre las actividades económicas y sociales en los departamentos.
- 4.4 La implementación de esta estrategia requiere la actuación conjunta y simultánea en las siguientes áreas: (i) aspectos técnicos: desarrollo de un marco normativo, definición de estándares técnicos, y elaboración y actualización de los planes viales departamentales; y (ii) aspectos institucionales: diagnóstico de los sistemas de gestión de las secretarías técnicas sectoriales y plan de fortalecimiento; asesoramiento en la aplicación de normas técnicas de diseño y conservación vial; asistencia técnica en identificación, preparación, formulación, ejecución, supervisión, operación, mantenimiento, seguimiento y evaluación de los proyectos viales
- 4.5 El alcance y características de estas actividades son consistentes con las llevadas a cabo por el MT, la Dirección de Infraestructura (§1.9) y el Grupo de Trabajo (§3.5). La consolidación de esta viabilidad técnica se logra con el énfasis dado a las actividades de conservación vial, ya que las actuaciones se basarán en el ciclo de vida útil de la infraestructura, a través de los planes anuales de gestión vial, que asegurarán que todo proyecto tenga incorporados los mecanismos y asignados los recursos para todas las labores posteriores.

C. Viabilidad financiera

- 4.6 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.

D. Impactos ambientales y sociales

- 4.7 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 que se desarrollará 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.
- 4.8 Dado que los proyectos viales departamentales deberán cumplir con la legislación nacional⁹ ambiental, social y cultural relevante, así como las políticas del Banco¹⁰, 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, en gestión ambiental y social vial, del personal del MT/GT responsable de acompañar la labor de los departamentos, así como de los profesionales pertenecientes a éstos; y (iii) acompañamiento de la aplicación del MGAS en los departamentos, su monitoreo y evaluación.
- 4.9 **Marco de gestión ambiental y sociocultural.** Este Programa cuenta con: (i) un sistema de evaluación de la capacidad en gestión ambiental, social y cultural de las agencias departamentales participantes, incluyendo recomendaciones para su fortalecimiento; (ii) un sistema de gestión ambiental y sociocultural que clasifica, según criterios preestablecidos, los riesgos e impactos potenciales asociados a las posibles intervenciones viales a cargo de los departamentos, con cuyo soporte se definen los instrumentos de evaluación ambiental y sociocultural requeridos (cada intervención vial está asociada al requerimiento de un determinado nivel de evaluación ambiental el cual cuenta 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 a cargo de los departamentos; (iv) los marcos para el desarrollo de planes de reasentamiento¹¹ de población afectada por las obras y para planes de pueblos indígenas; (v) los procedimientos para información, consulta y participación pública¹²; (vi) sistemas con información ambiental y sociocultural

⁹ 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.

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

¹² 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.

georeferenciada de apoyo a la gestión vial; y (vii) las actividades de fortalecimiento institucional a los departamentos.

- 4.10 ***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. Para el proceso de capacitación se contará con: (i) material de capacitación y difusión; (ii) realización de talleres de capacitación, particularmente al MT/GT, las agencias ejecutoras de los proyectos, consultores, contratistas y otros actores relevantes; y (iii) visitas de campo, que busquen la aplicación práctica de los temas observados durante la implementación del sistema de gestión ambiental y social del programa, así como del contenido del MGAS. El contenido de estas actividades estará basado en la legislación ambiental colombiana, experiencias similares en el país y la región, las políticas relevantes del Banco y el sistema de gestión ambiental y sociocultural del Programa.
- 4.11 ***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.

E. Beneficios y beneficiarios

- 4.12 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 GT permitirá un mejor conocimiento de las experiencias regionales y la difusión de las buenas prácticas entre todos los departamentos del país.
- 4.13 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.

F. Riesgos

- 4.14 El Programa no presenta riesgos de ejecución significativos, ya que el MT cuenta con amplia experiencia en la gestión de programas técnica e institucionalmente complejos. 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 los GD accedan a recursos de endeudamiento externo, son factores indicativos del apoyo institucional al Programa.
- 4.15 El Programa forma parte del Plan Nacional de Desarrollo que el Congreso Nacional aprobara recientemente. El GdC ha aprobado el documento CONPES 3479, del 23 de julio de 2007, denominado “Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$10 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente el Programa de asistencia al Ministerio de Transporte para la ejecución del Plan Vial Regional”, que lo fundamenta y describe, autorizando el endeudamiento. La operación forma parte de la programación del Banco con el país, y el dictado del CONPES respectivo supone el conocimiento y apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas labores, conjuntamente con las de preparación de los otros instrumentos (§1.30), aseguran la coordinación institucional de las diversas instituciones entre sí y con el Banco.
- 4.16 Durante la preparación de la operación se realizó un análisis de riesgo, cuyos objetivos fueron: (i) identificar los principales problemas que se pudieran presentar en la etapa de preparación y que pueden repercutir en la ejecución del Programa de Asistencia; (ii) analizar los riesgos que implican cada uno de los problemas identificados; y (iii) desarrollar una propuesta de acciones para la prevención y manejo oportuno de dichos riesgos.
- 4.17 Los riesgos e incertidumbres identificados son pocos y moderados. El principal riesgo está relacionado a la capacidad de gestión del GT, pues el Programa supone trabajar con un equipo técnico nuevo. En materia de cofinanciación departamental (componente 4, diseños de ingeniería y estudios relacionados) la experiencia departamental es 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. Las labores de fortalecimiento institucional que acompañarán la implementación de los estudios y diseños disminuirán este eventual riesgo aún más.
- 4.18 La siguiente tabla presenta dichos riesgos y las acciones realizadas o previstas:

Políticas del Banco GN-2349-7 y GN-2350-7. El plan de adquisiciones adjunto presenta el detalle de los procesos de contratación que el Programa utilizará.

E. Registros contables y financieros

- 3.12 El mantenimiento de los registros contables y financieros del Programa será responsabilidad del MT, quien tendrá la responsabilidad última por los procesos de contratación y el archivo de la documentación de las transacciones efectuadas. El MT, asimismo, será responsable por verificar la elegibilidad de los gastos que los departamentos realicen durante la ejecución del Componente 4 Diseños viales, que hayan hecho el aporte de contrapartida pertinente y cumplido con las normas de adquisición del Banco y los procedimientos del Programa y, en caso de no haberlos seguido, denunciar este hecho, retirar la actividad de aquéllas que el Programa financia y aplicar eventuales sanciones. Una vez que el MT haya verificado la elegibilidad del gasto, transferirá los recursos del Banco desde su cuenta especial a la cuenta correspondiente del departamento, quien será responsable por el pago de los compromisos por él asumidos.
- 3.13 El Programa financiará exclusivamente actividades definidas en el POA del MT y en el presupuesto del GD participante. Los GD mantendrán registros de todas las transacciones financiadas con los recursos del Programa, registros que serán utilizados por el MT en sus solicitudes de desembolso (§3.8); éstas detallarán los recursos transferidos a cada GD y aplicados a actividades específicas, demostrando asimismo, el cumplimiento del pari-passu comprometido.

F. Plazo y cronograma de desembolsos

- 3.14 El plazo para desembolsar el Programa será de 48 meses, a partir de la vigencia del contrato. Este plazo se estima adecuado para la licitación, contratación y ejecución de los estudios, y el acompañamiento a las actividades de desarrollo institucional. La tabla siguiente muestra el cronograma de desembolsos previsto, en millones de dólares.

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
BID (CO)	2,8	2,6	2,6	2,0	10,0
GdC	0,5	0,4	0,5	0,6	2,0
Total	3,3	3,0	3,1	2,6	12,0

G. Seguimiento y evaluación

- 3.15 La estrategia de seguimiento y evaluación del Programa incluirá las siguientes actividades: (i) informes semestrales de progreso; (ii) plan operativo anual; y (iii) evaluación institucional.

1. Seguimiento

- 3.16 *Informes semestrales de progreso.* Dentro de los 60 días de finalizado cada

Riesgo	Acciones realizadas o previstas
Entorno político	
Alta dependencia del GT del nivel Ministerial, para la toma de decisiones.	El GT estableció claros perfiles para los profesionales a contratar, incluyendo criterios de capacidad de decisión y liderazgo. Este proceso fue apoyado por DNP y el Banco.
Aspectos institucionales	
Dificultad de lograr una adecuada capacidad institucional de los GD para responder a los requerimientos de acceso al crédito, o para la gestión vial en general.	El proceso de diseño del fortalecimiento institucional que se realizará con los GD, se basa en un diagnóstico claro de la situación departamental y sus principales dificultades.
El GT finalmente no logre los estándares de calidad deseados.	La operación ha definido los mecanismos de seguimiento y evaluación, los que incluyen informes semestrales de seguimiento, planes operativos anuales, evaluación institucional intermedia y una evaluación de resultados. En base a estos resultados podrá ajustarse la implementación de su operación.
Aspectos operativos	
Baja capacidad técnica del GT.	El GT es la unidad técnica responsable al interior del MT, actúa bajo la supervisión de la Dirección de Infraestructura, y cuenta con el apoyo de INVIAS. Su estructura consta de una coordinación general y tres áreas técnica, de apoyo territorial y de financiamiento y contable. El GT estará conformado por un grupo pequeño y altamente calificado de profesionales; cuenta con recursos propios dentro del presupuesto del MT.
La operatividad del Programa tenga una orientación política elevada.	El Programa busca el acceso universal; asimismo, cuenta con los conceptos, procedimientos y condiciones técnicas, sociales, ambientales, económicas, y financieras para adecuada priorización de actividades y proyectos.

**PROGRAMA DE ASISTENCIA AL MINISTERIO DE TRANSPORTE EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN VIAL REGIONAL (PVR)
(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 Gobiernos Departamentales (GD) cuentan con instrumentos de planificación y programación de inversiones y actividades para la gestión vial de la red a su cargo. Línea de base: los GD hoy no cuentan con estas herramientas.	Informes de gestión vial departamental, a cargo de los GD y del MT/GT	Los GD, con el apoyo del MT, ejecutan los inventarios viales (que se tornan en línea de base)
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 PVR</i> <ul style="list-style-type: none"> 12 departamentos trabajan con el apoyo del MT en la mejora de la gestión vial a su cargo 	A cargo del MT/ GT <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 GD ven al Programa como una herramienta útil para la gestión vial

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 sistemas sostenibles de mantenimiento	Para mediados de 2009 <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 GD participantes cuentan con planes viales departamentales actualizados y publicados 	<ul style="list-style-type: none"> Informes de progreso en la ejecución del Programa por parte de MT y los GD 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 GD 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 GT 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 GT está integrado por no menos de 10 profesionales, de los cuales la mitad están dedicados a acompañar y fortalecer la labor vial departamental El GT cuenta con equipamiento adecuado para su labor 		
Componente 3, Acompañamiento a la gestión vial departamental. Los GD cuentan con planes viales actualizados y con planes de fortalecimiento institucional y trabajan en estrecho contacto con el GT/MT	Para fines del Programa <ul style="list-style-type: none"> 12 GD cuentan con planes viales departamentales actualizados y publicados y cuentan con los medios y conocimiento para mantenerlos actualizados 12 GD han incorporado modernos sistemas de gestión vial, con énfasis en la conservación vial y cuentan con adecuados procedimientos de rendición de cuentas 		

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 GT 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 VPC/CCO y misiones de administración Informes trimestrales del GT e informes de los gobiernos departamentales 	<ul style="list-style-type: none"> Suficiente asignación presupuestaria de recursos Adecuada capacidad de contratación por parte del GT y los gobiernos departamentales TdR adecuados para las contrataciones El GT y los GD cuentan con capacidad administrativa y de gestión de contratos

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/08

Colombia. Préstamo ___/OC-CO a la República de Colombia
Programa de Asistencia al Ministerio de Transporte para la
Ejecución del Plan Vial Regional

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 un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de asistencia al Ministerio de Transporte para la ejecución del Plan Vial Regional. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$10.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

LEG/SGO/CO-1098581-07
CO-L1022