

MEMORANDO

Clasificación de Archivo: 926/SF-CO-RptFnl

INE/324/2008

FECHA: APR 28 2008

A: Sr. Roberto Vellutini
Gerente, INE

l.c. DE: Héctor R. Malarín
Jefe, INE/RND



ASUNTO: COLOMBIA. Préstamo 926/SF-CO (CO-0059). Programa de Desarrollo Sustentable Costa Pacífica. Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

La Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) del Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Programa de Desarrollo Sustentable Costa Pacífica (CO-0059) fue realizado el 1 de abril de 2008. Respondiendo a los comentarios recibidos, se preparó el Informe de Resultados y Procedimientos en coordinación con la Representación de Colombia. No quedan temas pendientes.

Se adjunta la versión final del PCR que incluye los comentarios recibidos y el Informe de Resultados y Procedimientos, para su aprobación según lo establecido en las Guías Generales emitidas para el funcionamiento de VPS de diciembre 20, 2007.

Aprobado:


Roberto Vellutini, INE/MGR

cc. Alicia S. Ritchie, CAN/MGR
Rodrigo Parot, CCO/REP
Carmina Moreno, WSA/CCO



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica

País: Colombia

Equipo de Proyecto Original: Valnora Leister (LEG); María Mercedes Placencia (Consultant WID); Andrés Solórzano (PARA/ENV); Klaas van Vliet (PARA/AGR); Roberto Badía (PARA/EDH); John Kuhns (PARA/ENV); Samuel Gueller (FCO); Joel Korn (OPS/OD8), Jefe de Equipo

Número de Préstamo(s), CT(s): 926/SF-CO y ATN/SF-4588-CO

Fecha del CRG: 1 de abril de 2008

Fecha de Aprobación Final:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Carmiña Moreno (INE/WSA), Teodoro Noel (PDP/CCO), Silvia L. Calderón (CAN/CCO); con el apoyo de los consultores Aníbal Llano y Nohora Garzón; por parte del ejecutor Lucy Amparo Niño (MAVDT).



Abreviaturas y Acrónimos

Departamento Nacional de Planeación, DNP
Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP
Ministerio de Desarrollo Económico, MDE
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT
Sistema Nacional de Cofinanciación, SNC
Gobierno de Colombia, GoCo
Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES
Fondo Nacional de Desarrollo Económico, FONADE
Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER
Fondo de Inversión Social, FIS
Fondo de Desarrollo Rural, DRI
Organización de Estados Iberoamericanos, OEI
Unidad Técnica Nacional, UNT
Unidades Técnicas Subregionales, UTS
Unidad Departamental de Cofinanciación, UDECO
Comité Departamental de Cofinanciación, CODECO
Ente Territorial, ET
Seguimiento y Evaluación, SyE
Sistema Nacional de Cofinanciación, SNC



Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA.....	3
II. EL PROYECTO	3
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	3
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	3
<i>i. Objetivo(s) del Desarrollo.....</i>	<i>3</i>
<i>ii. Componentes.....</i>	<i>3</i>
III. RESULTADOS	3
A. EFECTOS DIRECTOS	3
B. EXTERNALIDADES	3
C. PRODUCTOS.....	3
D. COSTOS DEL PROYECTO :	3
CUADRO RESUMEN DEL PROGRAMA	3
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	3
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	3
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	3
C. DESEMPEÑO DEL BANCO.....	3
V. SOSTENIBILIDAD.....	3
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	3
B. RIESGOS POTENCIALES	3
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	3
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	3
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS:	3
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	3
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	3
ANEXO 2: NBI 1993 – 2005 ICV 1993 – 2006	3
ANEXO 3: ANALFABETISMO 1993 - 2005.....	3
ANEXO 4. COBERTURA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO 1993 2005	3
CLASIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO POR EL PRESTATARIO.....	3
DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO	3
DESEMPEÑO DEL BANCO.....	3
SUGERENCIAS ADICIONALES PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DEL BANCO	3



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: CO0059

TITULO: Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica

Prestatario: República de Colombia – Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Agencia ejecutora (AE): Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Fecha aprobación Directorio: 06JUL94

Fecha efectividad contrato préstamo: 27JUL94

Fecha elegibilidad primer desembolso: 13MAR95

Préstamo(s): 926/SF-CO

Sector: PA

Meses en ejecución

* desde aprobación: 160

* desde efectividad del contrato: 160

Instrumento de préstamo: Investment- Specific Project

Periodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 27JUL99

Fecha actual desembolso final: 27NOV07

Extensión acumulativa (meses): 100

Monto préstamo(s)

* Monto original: 40.000.000

* Monto actual: 34.382.196,68

* Pari Passu (si aplica):

Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto?

[X] N/A (*favor marcar una*)

Monto US\$:

Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:

Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:

Reducción de Pobreza (PTI): Si

Equidad Social (SEQ): Si

Clasificación ambiental: A

Desembolsos

* Monto actual: 100 (%)

Costo total del proyecto (estimado original): 61.000.000

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si

De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Clasificaciones OD : Improbable y PI: Poco satisfactorio.

Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

Comenzando la década de los 90, la región de la Costa Pacífica colombiana se perfilaba como una zona única en el país por sus características sociales y ambientales y por su difícil situación socio-económica. En 1992, la población litoral se estimaba en 817.00 personas pertenecientes a tres grupos étnicos: negros (90%), blancos (6%) e indígenas (4%), población que se ubicaba principalmente en los centros urbanos de Buenaventura, Tumaco y Quibdó. En este contexto, la región pacífica era calificada como la zona del país con menor desarrollo y con los mayores índices de pobreza reflejados en una población del 60.9% con necesidades básicas insatisfechas y con un índice de calidad de vida y un ingreso per cápita por debajo de los promedios nacionales.

En vista de lo anterior, en 1992 el Gobierno de Colombia (GoCo) propuso una nueva estrategia de desarrollo sustentable para el Pacífico, basada en los principios de descentralización, participación y equidad de las entidades territoriales, las comunidades organizadas, y la sociedad civil. De lo anterior, nace el Plan Pacífico, con cobertura a 4 departamentos¹, 38 municipios², y 10 sectores para cubrir con inversión y asistencia técnica, con el reto principal de contribuir a calificar la utilización de los recursos dirigidos a la región, fortaleciendo la capacidad de gestión de los actores institucionales y de la sociedad civil en la provisión de servicios básicos esenciales y en el manejo de los recursos naturales renovables. El Programa haría parte de un horizonte de planeamiento a quince años y sería organizado según la modalidad de Planeación por etapas anuales, materializadas en Planes Operativos Anuales (POA), definiendo un modelo flexible y sujeto a evaluación constante.

Es así como se propuso un esquema de financiación apalancado con recursos de crédito y asignaciones presupuestales de la región y el gobierno nacional. El contrato de empréstito con plazo de desembolsos inicial de cinco años, fue suscrito por US \$40 millones de dólares³ con la República de Colombia en julio de 1994, y se acompañó con una asignación de una cooperación técnica no reembolsable de US\$ 10 millones, sin embargo comenzó ejecución formal en marzo de 1995 una vez cumplidas las condiciones previas. Los recursos del Programa – con excepción de los del componente de Desarrollo Institucional, se desembolsaban inicialmente a través del existente Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), con el cual se focalizaban recursos para las regiones por medio de los fondos cofinanciadores FIS, FIU y DRI y el apoyo en los Departamentos de las UDECO y CODECO. Dichas instancias regionales, cumplían funciones fundamentales tanto en la formulación como en el SyE de los Proyectos. A su vez, los 3 fondos cofinanciadores tenían equipos regionales de apoyo al Programa, metodologías e infraestructura operativa. Esta situación imponía una alta descentralización materializada en Unidades Técnicas Subregionales (UTS).

Desde los primeros años, el programa presenta inconvenientes de ejecución financiera y física de las inversiones seleccionadas, resultado de los recortes del GoCo a los recursos asignados al Programa, las limitaciones del SNC, que se evidenciaron en demoras en la firma de convenios con entidades locales, problemas en el giro de recursos ejecutores, y la debilidad institucional reflejada en el mal manejo de los recursos a nivel local y el incumplimiento de compromisos de contrapartidas locales, entre otros.

En consecuencia el GoCo mediante documento CONPES (marzo de 1998), cuyo insumo principal fue la Evaluación Intermedia del Programa (diciembre de 1997), concluye que si bien el programa sigue siendo pertinente, no ha generado un proceso de construcción de región, como resultado de la ausencia de una reflexión estratégica y de la definición de un enfoque orientador que ha fallado en su tarea de incidir en políticas nacionales y sectoriales. Igualmente destaca que la normatividad del SNC ha conllevado una ejecución atomizada, lenta y limitada y a la desfinanciación de los proyectos, agravada por el débil sistema de gestión y seguimiento a las inversiones. El GoCo suprime el SNC y en consecuencia la administración de los recursos pasa a FONADE, entidad adscrita al DNP. En marzo de 1999, el DNP propone un ajuste al Programa y simultáneamente tramitó la primera prórroga al plazo de desembolsos por 12 meses adicionales.

No obstante los esfuerzos por definir acciones concretas para el redireccionamiento administrativo y operativo del Programa, en febrero de 2001, la Misión de Administración del Programa recomendó replantear el esquema de gestión y gerencia, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), quien asumió como entidad ejecutora el 13 de Febrero de 2001. Así mismo, se recomendó extender el plazo de desembolsos por tres años adicionales, con el fin de implementar una estrategia de viabilización de proyectos concentrando la atención en proyectos inconclusos, en municipios con NBI altos y con aportes de contrapartida y compromisos de operación y mantenimiento de las inversiones. El nuevo esquema de ejecución, redujo los funcionarios del Programa de 61 a 14, eliminando las Unidades Técnicas Subregionales (UTS) definiendo tres coordinadores zonales y fortaleciendo la capacidad técnica de la Unidad Técnica Nacional (UTN), y contratando la administración de los recursos, a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Simultáneamente se tramitaron tres prórrogas al plazo de desembolsos que sumaron 46 meses. No obstante la gestión del MDE para reestablecer el flujo de recursos hacia el Programa, el MHCP aduciendo restricciones presupuestales y de espacio fiscal, solicitó una cancelación parcial de recursos por US\$ 4.6 millones⁴, afectando los componente de transporte, telecomunicaciones y de electrificación rural, que previamente habían sido relegados durante los afinamientos al Programa. Finalmente, el 15 de Mayo del 2003, mediante resolución, el MDE se convirtió en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), quien reestructuraría nuevamente el sistema de gestión del Proyecto.

¹ Departamentos de Chocó, Cauca, Valle y Nariño

² Durante el ejecución del programa se incorporaron 10 municipios, con lo cual al final se cubrió a 48 municipios.

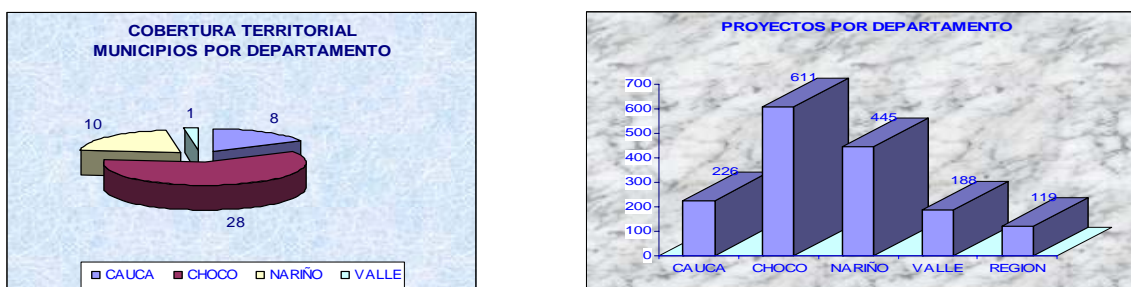
³ Después de cancelaciones el Monto del préstamo fue de: USD\$ 34.382.196,68

⁴ Los US\$ 4.6 millones se cancelaron así: US\$ 3.1 millones (Sept03) y US\$ 1.5 millones (May04).



El MAVDT concentró la coordinación del Programa a nivel nacional, creando el Grupo Plan Pacífico adscrito al Ministerio, y fortaleciendo el rol de seguimiento y control a las inversiones, desde Bogotá. De igual forma, el programa era ejecutado con rezagos presupuestales. A pesar del incremento en la contratación y ejecución de los POA durante esta etapa, se solicitan dos prórrogas generales adicionales hasta marzo de 2006, fecha en la cual, contando con un saldo por desembolsar de 15% del financiamiento, se aprueba una prórroga especial para realizar los pagos de 116 proyectos registrados en el respectivo Modelo 8. Finalmente y tras presentarse dificultades en la liquidación del 10% de los contratos, se cierra la operación de préstamo en noviembre de 2007, efectuando una cancelación de los recursos no desembolsados por US\$ 985 mil; mientras que la donación fue ejecutada en su totalidad, finalizando periodo de desembolsos en octubre del mismo año. Las prórrogas generales del Programa sumaron 80 meses, mientras que las especiales 20 meses adicionales.

Figura No. 1. Cobertura del programa por Departamento y Municipios



El monto total cancelado fue de US\$ 5.617.803,32. Los resultados del Programa indican que con los recursos de préstamo se financiaron mas de 1590 proyectos en ocho sectores y se suscribieron mas de 675 contratos, por parte de las tres agencias ejecutoras por las cuales pasó el programa, es decir el DNP, el MDE y el MAVDT, y sus respectivas agencias administradoras de recursos: FIU, FIS, DRI, FONADE y OEI, como se indica en la Figura No. 2. La cobertura territorial del programa se focalizó en 48 municipios de los cuatro departamentos de la costa pacífica. En la Figura No. 3 se muestra la inversión por Componente y por Departamento, destacándose el importante apoyo al sector de saneamiento básico

Figura No. 2. Proyectos por Administrador de Recursos

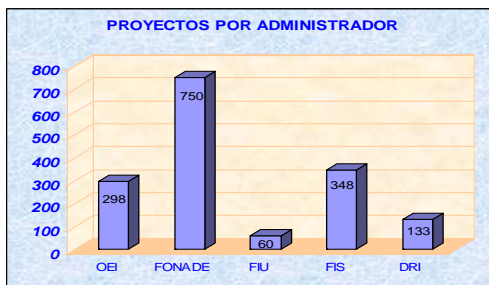
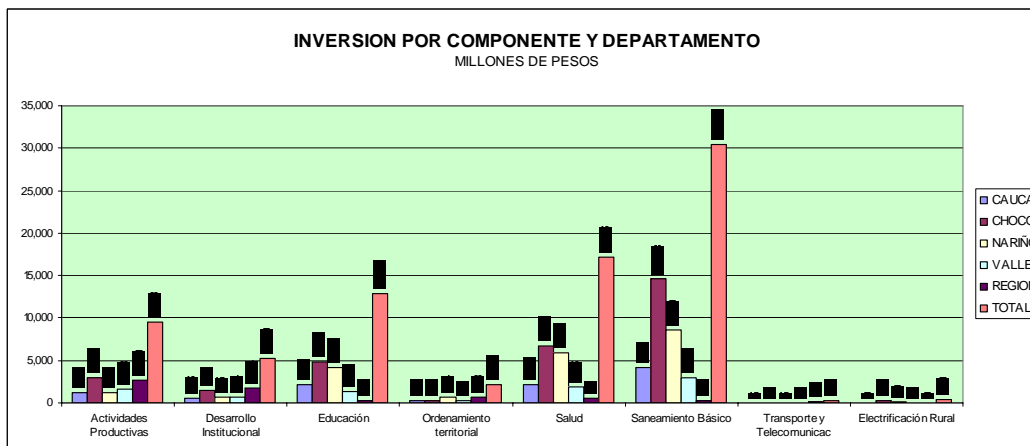


Figura No. 3. inversión por Componente y por Departamento.





El diseño del Programa se realizó entre 1992 y 1993, periodo durante el cual el Informe de Proyecto no contenía un Marco Lógico. Por lo anterior, y considerando que el Programa respondía a demandas de las comunidades y los gobiernos locales, no se definieron indicadores ni metas cuantitativas que facilitaran la evaluación de los productos y de los efectos directos del Programa. En vista de lo anterior, en el 2007 el Banco inició un proceso de concertación con el MAVDT de indicadores que permitieran tener un panorama objetivo de la situación socio-económica de la región previo al Programa y al culminar el mismo. Por lo anterior, en noviembre de este año se seleccionaron una serie de indicadores institucionales, sociales y económicos, que fueron objeto de medición y comparación en el tiempo, y que si bien, los logros y fracasos encontrados no podrían metodológicamente relacionarse directamente con el Programa, si brindarían información relevante para evaluar el contexto en el que éste intervino.

Evidentemente este programa excedió los plazos medios de ejecución y de desembolso; no obstante por tratarse de recursos FOE, siempre existió la voluntad del prestatario y de los varios ejecutores que tuvo el programa en darle continuidad, y en consecuencia presentaron las respectivas justificaciones de prórroga ante el Banco, dada la problemática de la región en términos de capacidad institucional, carencias, niveles de pobreza y la pertinencia del programa. No obstante, se resalta que a pesar de que no se reformuló, dado que los objetivos no se modificaron, se tomaron decisiones administrativas para focalizar esfuerzos en los sectores prioritarios, así fue como se eliminaron algunos de ellos. Finalmente, es de resaltar que el programa apoyó proyectos que incidieron favorablemente en la calidad de vida de los municipios beneficiarios, especialmente en los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El Objetivo de Desarrollo del Programa propuesto en el Anexo A y que se mantuvo durante los trece años y medio de ejecución fue: Fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales de la Costa Pacífica Colombiana, los departamentos del Chocó, Valle, Cauca y Nariño y los 38 municipios (al final la cobertura fue a 48 municipios), de las organizaciones comunitarias locales; y de ONGs en la provisión de servicios básicos y en el manejo de los recursos naturales renovables con criterio de sostenibilidad.

ii. Componentes

Salud: Los objetivos del componente de salud fueron: (a) mejorar las condiciones de salud de la población de la región, con especial atención a la mujer y al niño; (b) fortalecer la capacidad operativa institucional, con énfasis en el desarrollo humano; y (c) mejorar la calidad y ampliar la cobertura con servicios básicos de salud para favorecer el acceso a los grupos de población "ribereña", rural y urbana marginal.

Educación: Los objetivos del componente de educación incluyeron: a) mejorar la calidad de la educación básica y media; b) incrementar la eficiencia interna; c) calificar el perfil pedagógico y académico de los educadores; y d) organizar y desarrollar institucionalmente el servicio educativo

Saneamiento ambiental: Los objetivos del componente de saneamiento incluyeron: a) elevar la cobertura de servicios de acueducto, alcantarillado, y aseo; b) mejorar la calidad de agua de suministro; c) promover el tratamiento de las aguas residuales antes de llegar a las fuentes receptoras; y d) establecer y fortalecer entre entes locales para la adecuada administración, operación y mantenimiento de los servicios; y e) crear unidades regionales para el seguimiento y la asistencia técnica e institucional.

Desarrollo institucional: Previo elevar la capacidad de gestión de las instituciones públicas y privadas (en particular de las organizaciones comunitarias, los consejos municipales, los gobiernos municipales y las empresas privadas). Inicialmente se planteó que este componente financiara estudios, entrenamiento y asesorías así como algunos gastos de equipamiento y de materiales.

Zonificación y ordenamiento territorial: Las acciones e inversiones en zonificación y ordenamiento territorial del programa se orientaban a: a) análisis de información disponible acerca de las características, cuantía y distribución espacial de los recursos naturales renovables; sobre aspectos demográficos, sociales, educativos y epidemiológicos; b) obtención y generación de información faltante; c) elaboración de propuestas de ordenamiento; y d) preparación de instrumentos para la organización del territorio.

Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales: Inicialmente, se planteó que el componente se concentrara en expandir la base de información sobre la utilización de recursos naturales renovables, complementando trabajo en ejecución. Una vez desarrollada una estrategia de manejo de los recursos naturales, el programa financiará estudios de factibilidad para el aprovechamiento sustentable de recursos renovables seleccionados, que cuenten con una base tecnológica comprobada; estudios para la identificación de entidades y grupos interesados en participar en la gestión; apoyo a la constitución de empresas y grupos asociativos de las comunidades para el desarrollo de los correspondientes proyectos.

Transporte, telecomunicaciones y electrificación rural: Se planteó que los consultores fueran instruidos a concentrarse en los métodos no-tradicionales, menos caros y sustentables desde el punto de vista del medio ambiente, para ofrecer servicios de transporte, telecomunicaciones y electrificación rural exigidos por las comunidades de la Costa Pacífica. Después de haber definido las estrategias correspondientes a estos sectores se financiaría inversiones que respondan a tales prioridades.



III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Efectos Directos Planeados:	Efectos Directos Logrados
1. Fortalecer la capacidad de gestión de las Entidades Territoriales de la costa pacífica colombiana, de los Departamentos del Chocó, Valle, Cauca y Nariño y los 48 municipios, de las organizaciones comunitarias locales; y de las ONGs en la provisión de servicios básicos y en el manejo de los recursos naturales renovables con criterio de sostenibilidad.	<u>Línea de Base</u>	
	1.1 NBI región 1993: 65,1 %	1.1 NBI 2005: 57,7 %
	NBI nación 35,8 %	NBI Nación: 27,6 %
	1.2 ICV región 1993: 50,0 %	1.2 ICV 2003: 55,6 %
	ICV nación 70,8 %	ICV Nación 77,4 %
	1.3 Desempleo 1993:	1.3 Desempleo 2.005:
	Guapi: 4,3 %	Guapi: 12,8 %
	Quibdó: 6,1 %	Quibdó: 17,5 %
	Tumaco: 4,6 %	Tumaco: 11,6 %
	B/ventura: 11,6 %	B/ventura: 10,4 %
	1.4 Dependencia de las transferencias de la nación 1993: 62 %	1.4 Dependencia 2006: 69 %
	*No se presentan cifras de la evaluación de mediano término, por cuanto esta fue elaborada en forma cualitativa.	
	Los municipios en su conjunto logran bajar los grados de pobreza y mejorar su calidad de vida, pero a un menor ritmo del que se presenta a nivel nacional. El desempleo se incrementa excepto en B/ventura y la dependencia de las transferencias de la nación por parte de los Municipios es aun mayor	

Reformulación [X] N/A

Reajuste ISDP: [] N/A.

Se suscribió un acta el 16 de noviembre de 2007 para acordar los indicadores de medición de los resultados del programa.
Ver IBDDOC No. 101579.

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación

[] Muy Probable (MP) [] Probable (S) [x] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)

Las intervenciones desarticuladas del Programa, respondían a necesidades de corto plazo y definidas de acuerdo a la disponibilidad de recursos del SNC y del presupuesto nacional. Lo anterior, evidenció una carencia del concepto de integralidad, visión estratégica sostenida y regional, donde no se implementaron estrategias efectivas para disminuir la atomización de las inversiones y generar un impacto en la provisión de servicios básicos y manejo sostenible de los recursos naturales de la región. Adicionalmente, el esquema de financiación no incentivó la generación de valor agregado en las inversiones que realizaban los ET por el contrario mantuvo la misma lógica en el manejo del flujo de recursos propios y de transferencias, sin incentivar la planeación regional y con visión de desarrollo. De esta forma, los recursos del Programa llegaron a ser suplementarios al flujo de recursos estándar, fallando en el propósito inicial de atraer inversiones adicionales y masivas para la región. Así mismo, el enfoque inicial del programa y a partir del cual se fortalecería la capacidad de gestión de ET y las comunidades, no fue respaldado por recursos suficientes para desarrollo institucional, que lograran romper los esquemas tradicionales de manejo político y cambio permanente de las autoridades. Con base en lo anterior, el programa fallo en el cumplimiento del objetivo de desarrollo, hecho que se evidencia en el nivel avance de los indicadores de calidad de vida y pobreza en la región, de acuerdo al siguiente análisis:

A pesar de las inversiones del Programa en la región del pacífico, la situación de pobreza, calidad de vida y desempleo, continúa presentando graves carencias en materia de desarrollo. El NBI, indicador que tiene incorporado la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, entre otras variables, registra una ligera disminución de 7 puntos porcentuales en el período 1993 – 2005 (cifras DANE), disminución que es menor a la observada a nivel nacional, lo que estaría generando una ampliación de la brecha de pobreza en la región comparada con el total del país. Al final del Proyecto, el indicador de NBI regional es dos veces mayor, que el presentado por la nación, el cual se sitúa en 27.6%. Entre los Departamentos, el de mayor pobreza sigue siendo Chocó, con una cifra constante del 80%. Igual situación se presenta para el ICV, el cual mide la escolaridad, el hacinamiento, los servicios públicos y el estado de las viviendas. Entre 1993 y 2005, el índice en la región se incrementó en 5,6 puntos, al pasar de 50% a 55,6%, mientras el nivel nacional pasó de 70 a 77% (Ver Anexo 2)

Con relación al empleo generador de ingresos en la región y tomando los 4 municipios con mayor representatividad en cada departamento, Quibdó, Guapi y Tumaco experimentaron un gran incremento en la tasa, por encima del promedio nacional, mientras B/ventura disminuyó en un punto porcentual en el período. En 1993 este municipio presentaba la mayor tasa de desempleo 2,6 veces mayor que la nacional.

Sobre la capacidad de gestión de los municipios, el Programa propendía por una mayor eficiencia en el manejo de los recursos por parte de las administraciones municipales y el incremento de los ingresos propios frente a las transferencias del nivel nacional; con el fin de mejorar las finanzas territoriales para depender menos de las transferencias. En el período, la dependencia medida por el monto de las transferencias de la nación recibidas por los municipios sobre los ingresos totales del municipio, en vez de disminuir, se incrementó al pasar de 62% a 69%. En magnitud, los recursos del Programa representaron solamente el 3,6% de las transferencias de la Nación. El énfasis del Programa se centraba en cualificar con estos recursos escasos, el flujo de recursos que normalmente manejan los gobiernos locales.



Estrategia de País: La estrategia general acordada entre el Banco y Colombia durante la misión de revisión del Programa de Préstamos, realizada en enero de 1994, el gobierno solicitó que el Banco hiciera uso de la experiencia para apoyar la preparación de programas para resolver algunos de los problemas más complejos que enfrenta el país, especialmente en sectores sociales, de fortalecimiento institucional y medio ambiente. En este sentido, el programa apoyó la mejora en los indicadores de NBI para la región, a partir de las inversiones realizadas en la infraestructura de agua y saneamiento, salud y en educación. Otros componentes no lograron un mayor impacto.

b. Externalidades

Negativas: El Programa se ejecutó en un contexto de profundización del conflicto social en la región de la Costa Pacífica, situación caracterizada por la presencia de grupos alzados en armas, por el aumento en más del 100% en la superficie de cultivos ilícitos, por el fenómeno del desplazamiento que en los últimos años alcanzó al 17% de la población total de la región y que es agravado por los efectos sobre la propiedad de la tierra. Esta situación aparte de incidir negativamente en las condiciones de vida de la población, limitó la ejecución y el normal desarrollo del Programa, así como la supervisión directa del Banco, quien delegó parcialmente dichas funciones a través de consultores externos de campo.

La lenta ejecución del Programa, causada principalmente por las restricciones presupuestales y la debilidad institucional llevaron a que éste tomara 2.6 veces el plazo inicial (13 años), lo cual además de congelar las soluciones a los problemas de la población, debilitó la posibilidad de ejecutar nuevas fases, dentro del horizonte de planeación de 15 años inicialmente planteado. Adicionalmente, el pobre desempeño del Programa generó una disminución de la confianza y la credibilidad en las entidades y los programas del Estado, ya que los beneficiarios y la comunidad en general se vio afectada por los continuos ajustes a las metas planteadas, e incumplimientos en la entrega de obras y servicios. Lo anterior terminó afectando la capacidad de convocatoria y gerencia del Programa.

Por otro lado, y como consecuencia de la débil capacidad institucional, una cifra preocupante de municipios intervenidos por el Programa, enfrentaron o enfrentan problemas jurídicos, a partir de los cuales se derivan reintegros de recursos y consecuencias legales para gobernantes locales. En el caso del FIU los reintegros ascienden aproximadamente a la mitad del valor contratado y para el FIS el porcentaje llega al 43%. La causa de dichos reintegros tiene que ver con la falta de documentos de soporte donde se debe demostrar la ejecución final y total de la obra o el servicio contratado, información condicionante para la liquidación de los convenios.

Finalmente, el esquema inicial de ejecución descentralizada, caracterizado por los altos costos de administración y por la ineficiencia en el seguimiento y supervisión, llevó a que el Programa optara por declarar dicho esquema obsoleto, optando por la centralización en el manejo a través de una sola entidad (FONADE y OEI), por lo tanto disminuyéndose ostensiblemente el apoyo en las regiones y su proceso descentralista.

Positivas: El Programa propició la entrada de nuevos recursos a la región: COL\$ 17.000 millones con el Banco Nórdico para el plan maestro de alcantarillado en B/ventura; COL\$ 3.000 millones con el ICEL y el Fondo Nacional de Regalías para electrificación rural; COL \$ 2.551 millones con la CEE para proyectos de saneamiento ambiental

Por otro lado, con el apoyo y dirección del Programa, se conformó en 1998 la Agenda Pacífico XXI, la cual tiene como objetivo la construcción de un modelo de región que contribuya a la creación de una sociedad que desde su diversidad sea justa, equitativa, tolerante y próspera, con una visión de desarrollo endógeno y sostenible.

Finalmente, el Programa logró articular esfuerzos institucionales y financieros especialmente para los proyectos de los componentes de salud, educación y saneamiento ambiental en los proyectos de agua y saneamiento, con los Ministerios Sectoriales, y los niveles regionales y locales, lo cual se refleja en los resultados obtenidos.



c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
<p>1. Salud: (a) mejorar las condiciones de salud de la población de la región, con especial atención a la mujer y al niño; (b) fortalecer la capacidad operativa institucional, con énfasis en el desarrollo humano; y (c) mejorar la calidad y ampliar la cobertura con servicios básicos de salud para favorecer el acceso a los grupos de población “ribereña”, rural y urbana marginal.</p> <p>Costo total Componente 1: 12.487.790</p> <p>Contrapartida: 4.500.000</p> <p>BID: US \$ 7.987.790</p> <p>Desembolso BID %: 100</p> <p>Clasificación: S</p>	Productos	Productos Logrados
	Planeados	
	1.1 Tasa de mortalidad infantil. Por mil habitantes	1.1 Término proyecto %
	Línea Base %	
	Cauca 24.0	Cauca 49.2
	Choco 71.7	Choco 77.5
	Nariño 43.7	Nariño 46.0
	B/ventura 16.3	B/ventura 48.1
	Valle 20.4	Valle 17.1
	Nacional 27.3	Nacional 22.0
1.2 Población pobre con acceso a los servicios básicos de salud:	1.2 <u>Población cubierta por el régimen subsidiado</u>	
1.3 <u>Población cubierta régimen subsidiado</u>		
Total de la población con NBI	Al término Proyecto: 89.3%	
Línea Base: 30.7%	1.3 Contribución a la capacidad instalada en salud:	
	<u>No de hospitales apoyados</u>	
	No de hospitales existentes*	
	Al término del Proyecto: 93.3 %	
	<u>No de centros y puestos de salud apoyados</u>	
	No de centros y puestos de salud existentes*	
	Al término del Proyecto: 12,9 %	
	Con los recursos del Programa se ejecutaron 511 proyectos a través de los cuales se construyeron y/o mejoraron 14 hospitales, 31 centros de salud y 31 puestos de salud	
	* Línea de base	

* Línea de base

En este componente el Programa funcionó en forma articulada con la institucionalidad de salud a nivel regional y nacional, y contribuyó a mejorar la capacidad instalada en la mayoría de los hospitales de la región y en general con el 15,3% de la capacidad instalada en salud, incluyendo hospitales, centros y puestos de salud. El acceso a los servicios básicos de salud, por parte de la población pobre mejoró, pasando del 30.7% al 89.3%. Dados los índices de pobreza, la situación de la niñez continúa siendo crítica: las tasas de mortalidad infantil siguen creciendo en la región, y en los casos como en el Chocó la diferencia con el nivel nacional es de 77,5 por mil, contra 22 por mil. Es de anotar que con la información actual, es difícil establecer la relación entre las mejoras en cobertura y las tasas de mortalidad, dada la multiplicidad de variables que pueden incidir en la tasa de mortalidad (pobreza, desplazamiento, etc) Bajo estas condiciones, con la sola mejoría en los indicadores de cobertura, y sin controlar por los otros factores que afectan las tasas de mortalidad, no es factible establecer el impacto del aumento en la cobertura en las tasas de mortalidad. .

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

[x] N/A

[] Muy Satisfactorio (MS)

[x] Satisfactorio (S)

[] Poco Satisfactorio (PS)

[] Muy Insatisfactorio (MI)



2. **Educación.** Desarrollo institucional del sector, tanto de la administración del servicio Municipal como de los planteles educativos, y buscará por la vía de asistencia técnica a estos Entes, afectar la calidad de la educación

Costo total Componente 1: 8.806.443

Contrapartida: 2.700.000

BID: US \$ 6.106.443

Desembolso BID %: 100

Clasificación: S

Productos Planeados

2.1 Cobertura de la educación primaria:

No de alumnos en primaria

Población entre 7-11 años

Línea de Base: 64,4%

2.2 Cobertura de la educación secundaria

No de alumnos en secundaria

Población entre 12 – 17 años

Línea de Base: 59,2%

2.3 Tasa de analfabetismo

Nº personas analfabetas mayores 15 años

Personas mayores de 15 años

Línea de Base: 22%

Productos Logrados

2.1 Al término Proyecto: 76,4%

2.2 Al término Proyecto: 66,2%

2.3 Al término del Proyecto: 21%

2.4 Mejoramiento de la cobertura educativa:
No de instituciones educativas construidas y mejoradas por el Proyecto / No de instituciones educativas existentes
Al término del Proyecto: 6,1%

Se ejecutaron 343 proyectos, con los cuales se lograron construir y/o mejorar 59 planteles educativos, lo cual contribuyó a la ampliación de cobertura educativa tanto en primaria como en secundaria

Se amplió la cobertura de la educación primaria y secundaria, sin embargo el analfabetismo continúa siendo uno de los problemas más críticos de la región. Mientras en el país la tasa de analfabetismo esta cercana al 11%, que de por si es una cifra alta, Departamentos como el Chocó presenta una tasa superior a dos veces la nacional y Municipios como López, Bagado, Novita y Roberto Payan, presentan tasas mayores al 40% y 11 Municipios tasas superiores al 30%. No se podrá jamás alcanzar el desarrollo mientras persista esta lamentable situación. Entre el 1993 y el 2005, se presentó una leve mejoría en la mayoría de Municipios, a excepción de Bagado, Timbiquí, El Carmen, Mosquera y B/ventura, en donde se incrementaron proporcionalmente las personas analfabetas. (Ver Anexo 3.) Se espera que la evaluación de impacto del Programa, investigue factores como la deserción escolar, las tasas de repitencia entre otros con el fin de explicar relaciones entre cobertura y analfabetismo, de tal forma que haya una mayor claridad sobre relaciones causales y de efectos en la población.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A

[] Muy Satisfactorio (MS)

[x] Satisfactorio (S)

[] Poco Satisfactorio (PS)

[] Muy Insatisfactorio (MI)



3. Saneamiento ambiental: Los objetivos del componente de saneamiento incluyen: a) elevar la cobertura de servicios de acueducto, alcantarillado, y aseo; b) mejorar la calidad de agua de suministro; c) promover el tratamiento de las aguas residuales antes de llegar a las fuentes receptoras; y d) establecer y fortalecer entre entes locales para la adecuada administración, operación y mantenimiento de los servicios; y e) crear unidades regionales para el seguimiento y la asistencia técnica e institucional.

Costo total Componente 1: 17.347.251

Contrapartida: 5.440.000

BID: US \$ 11.907.251

Desembolso BID %: 100

Clasificación: S

Productos Planeados

3.1 Cobertura del servicio de acueducto
No de viviendas con servicio de acueducto
Total de viviendas

Línea de Base: 43,5%
Cabecera: 70,4%
Resto: 18,6%

3.2 Cobertura del servicio de alcantarillado
No de viviendas con servicio alcantarillado
Total de viviendas

Línea de Base: 20,1%
Cabecera: 37,8%
Resto: 4,9%

Productos Logrados

3.1

Al Término del Proyecto 2005: 42,4%
Cabecera: (*) 55,4%
Resto: 25,6%

3.2

Al Término del Proyecto 2005: 29,6%
Cabecera: 42,3%
Resto: 8,7%

Se ejecutaron 331 proyectos a través de los cuales se construyeron y/o mejoraron:

86 Acueductos rurales
31 Acueductos urbanos
47 Alcantarillados rurales
21 Alcantarillados urbanos
4 Sistemas de aseo

En acueducto la cobertura disminuyó en el período.
En alcantarillado se presentó un ligero incremento, pero la situación continúa siendo de extrema gravedad.

*En estos indicadores no están reflejados los productos de las obras del Programa realizadas después de 2.005 correspondientes a tres importantes proyectos para los sistemas de acueducto de Quibdó, Tumaco y Guapi

A pesar de ser el componente de mayor inversión del Programa, la situación sigue siendo de excesiva carencia de servicios de acueducto y alcantarillado: 42% contra 83% de la cobertura de acueductos a nivel nacional y de 30% contra el 73% de la cobertura nacional en alcantarillado. Ninguno de los Municipios del pacífico alcanza la cobertura promedio nacional (B/solano iguala el promedio en acueducto). Los indicadores siguen siendo demasiado bajos, como en el caso del Choco, con coberturas 4 veces menores a la nacional, y para el área rural. (Ver Anexo 4). Es necesario aclarar que en los indicadores del 2005 no están incluidas las obras realizadas después de esta fecha: Quibdó, Bojayá, Guapi, La Tola, B/ventura, Unión Panamericana, Lopez y Atrato.

[] N/A

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A

[] Muy Satisfactorio (MS)

[] Satisfactorio (S)

[X] Poco
Satisfactorio (PS)

[] Muy Insatisfactorio (MI)



4. **Desarrollo institucional:** Prevé elevar la capacidad de gestión de las instituciones públicas y privadas (en particular de las organizaciones comunitarias, los consejos municipales, los gobiernos municipales y las empresas privadas).

Costo total Componente 1: 2.110.980

Contrapartida: 500.000

BID: US \$ 1.610.980

Desembolso BID %: 100

Clasificación: PS

Productos Planeados

4.1 Mejoramiento de los ingresos propios de los municipios

Monto de los recursos propios

Ingreso total municipal

Línea de Base 1994: 16 %

4.2 Disminución de los índices de burocracia

Monto de los recursos funcionamiento

Ingreso total municipal

Línea de Base: 34%

Productos Logrados

4.1

Al Término del Proyecto 2006: 24 %

4.2

Al término del proyecto 2006: 15%

4.3 Contribución a la planeación territorial

No. de POT apoyados por el Programa

Municipios del Programa

Al Término del Proyecto: 12/40 = 30%

4.4 Costo de transacción Proyecto

Costos administrativos del programa

Inversión total del programa

Al Término del Proyecto: 19.1% Esta

cifra no incluye los costos financieros del crédito por valor de US\$ 8,9 millones

Se ejecutaron 181 proyectos, con los cuales se apoyó la conformación de todos los planes de desarrollo municipal de cobertura del Programa.

El Programa se llevó a cabo con altos costos de transacción. De cada peso desembolsado una quinta parte no le llegó a los pobladores como producto concreto del Programa.

Con los recursos del Programa se apoyaron las formulaciones de planes de desarrollo en todos los municipios de su cobertura y un alto porcentaje de los Esquemas de Ordenamiento Territorial-EOT, herramientas claves para el mejoramiento futuro de la dinámica socioeconómica de la región. La capacidad de gestión vía el mejoramiento de los ingresos propios de los municipios se incrementó en 8 puntos porcentuales en el período. Igual tendencia presentó el indicador de burocracia: gastos de funcionamiento, sobre ingresos totales, el cual pasa de 34% al 15%. Los municipios de menor gasto en burocracia son los del Departamento de Nariño. Entre los que mayor mejoría experimentaron en el período se encuentran: Timbiquí Bajo Baudó, Quibdó, Bagadó, Bahía Solano, Novita, Santa Bárbara y B/ventura. (Ver Anexo 5). La consecución de estos resultados obedece en gran parte a los programas agresivos de saneamiento fiscal del DNP y el Ministerio de Hacienda, y no se puede medir el impacto de las acciones del Programa. Los costos de transacción del Programa se situaron por encima del promedio de los gastos de funcionamiento de los Municipios: 19% contra 15%. En materia de planeación, se apoyó la formulación de los planes de desarrollo de los Municipios y el POT en una tercera parte de ellos.

Reestructuración. [X] N/A

[] Muy Satisfactorio (MS)

[] Satisfactorio (S)

[X] Poco Satisfactorio (PS)

[] Muy Insatisfactorio (MI)

5. **Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales:** Este componente se concentrará en expandir la base de información sobre la utilización de recursos naturales renovables, complementando trabajo en ejecución

Costo total Componente 2: 5.873.317

Contrapartida: 1.300.000

BID: 4.373.317

Desembolso BID %: 100

Clasificación: MI

Productos Planeados

Productos Logrados

5.1 Mejoramiento de la capacidad empresarial de los Microempresarios

No de microempresarios capacitados por el Programa

Al Término del Proyecto: 15.000*

* Cifra calculada a partir de los estudios de caso y la base de datos del componente.

Se realizaron 156 proyectos

De los cuales 78 de asistencia técnica y capacitación, 37 proyectos productivos y 32 estudios.

En un primer momento las acciones del Programa en este componente se centraron en estudios y la expansión de la base de información, posteriormente, a partir del 2001 los recursos se focalizaron en proyectos productivos, de asistencia técnica y de apoyo a los microempresarios. En general se trató de proyectos pequeños de US \$ 30.000 en promedio, sin articulación de cadena y apoyo del sector privado, de bajo impacto regional y baja sostenibilidad.



Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☐ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (I)

☒ Muy Insatisfactorio (MI)



d. Costos del Proyecto :

Cuadro Resumen del Programa

Fuente	Fondos	Monto aprobado	Cancelaciones	Total aportado
Préstamo	SF/926-CO	40.000.000,00	5.617.803,32	34.382.196.68
Contrapartida		21.400.000,00	5.133.362,00	16.266.638.00
Donación	ATN /SF-4588-CO	10.000.000,00	0	10.000.000,00
Totales		71.400.000,00	10.751.165,32	60.648.834,68

(1) Los US\$ 5.6 millones se cancelaron así:

- US\$ 3.1 millones el 26 de septiembre de 2003.

- US\$ 1.5 millones (gastos financieros) mayo del 2004

- US\$ 1.0 millones al cierre del Programa, diciembre de 2007.

En el Anexo No. 1 se indica con detalle del Cuadro de Costos por categorías de inversión y las modificaciones respectivas.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Cambio de énfasis en los enfoques. Las reglas de juego del Programa se regían por el Reglamento Operativo (RO), el cual se ajustó en varios periodos de la ejecución. Debido a las diversas prórrogas de tiempo y a los cambios en la institucionalidad de los organismos ejecutores, se experimentaron cambios en el énfasis del Programa: se pasa de la gobernabilidad (dada por el componente de desarrollo institucional) y la provisión de los servicios básicos esenciales, al desarrollo humano sostenible y al capital social: conocimiento, infraestructura, medio ambiente y capital cívico institucional. Sobre este ajuste de visión estratégica, es necesario precisar las variables que conforman tanto el desarrollo humano, como el de capital social y los diferentes indicadores a ser medidos posteriormente en la evaluación de impacto.

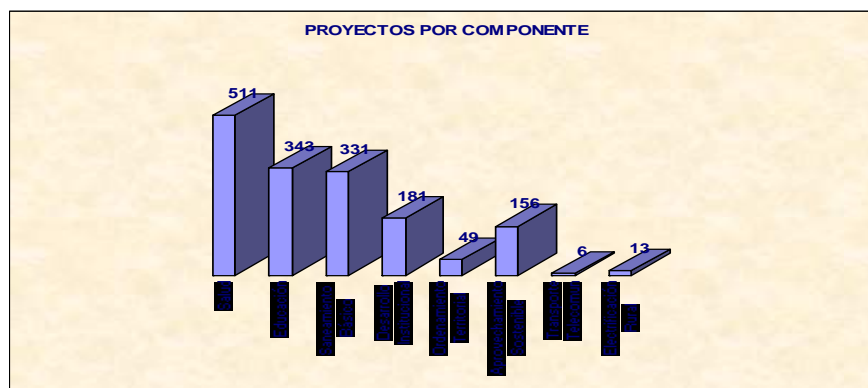
Cambios en el Organismo Ejecutor. Ante el vencimiento del tiempo previsto inicialmente para el Programa y la necesidad de mayores plazos, se tomó la decisión de cambiar de Organismo Ejecutor del DNP al MDE, el cual se transformó después en el MAVDT. Este cambio se vio acompañado de ajustes en el RO, en la reorganización de la estructura institucional del Programa, en la focalización de las acciones en cuatro componentes y en la búsqueda de la eficiencia en la contratación y la ejecución de los proyectos.

Respaldo institucional. Al inicio de las actividades, el Programa gozó de pleno respaldo y posicionamiento institucional dentro del DNP y las entidades ejecutoras. Posteriormente, el respaldo fue disminuyendo a la par con el poder de convocatoria del Programa y las diferentes instituciones terminaron ejecutando sus proyectos en el pacífico en forma independiente y descoordinado.

Participación. El nivel central tuvo una débil capacidad operativa para hacer procesos de concertación a nivel micro. Cuando se lograba la concertación, esta se hacía alrededor de ideas y no de Proyectos, las cuales presentaban grandes dificultades para su operación. Las veedurías sólo en algunos casos funcionaron. Falto una mayor divulgación y socialización del Programa entre las comunidades. Al final se hizo más énfasis en atender propuestas de los municipios que de las comunidades.

Proceso de planificación. En general se evidenció una falta de estudios adecuados de preinversión para que los Proyectos hubiesen quedado bien formulados. Por esta debilidad, la mayoría de Proyectos sufrieron retrasos, incremento de costos y dificultades en la ejecución y terminación de las metas programadas. En el inicio del Programa se financiaron proyectos incompletos. Faltó el concepto de integralidad y de visión regional para disminuir la atomización de las inversiones y alcanzar un mayor impacto en la población. Además se planificó para el corto plazo y no para el largo plazo y la sostenibilidad. En total se realizaron 1590 proyectos de inversión en 8 componentes, con un promedio aproximado de US \$ 25.000 por proyecto y una inversión per cápita de US \$ 2.4 en promedio año. En la Figura No. 4 se muestra los proyectos por Componente. En general cabe la reflexión sobre el modelo de planificación y gerencia para abordar un programa tan complejo por la diversidad de sectores a atender, los niveles tan precarios de pobreza y altas necesidades, a cobertura geográfica, la capacidad institucional local y regional y los retos geográficos y de confincito de la zona.

En la Figura No. 4. Proyectos por componente



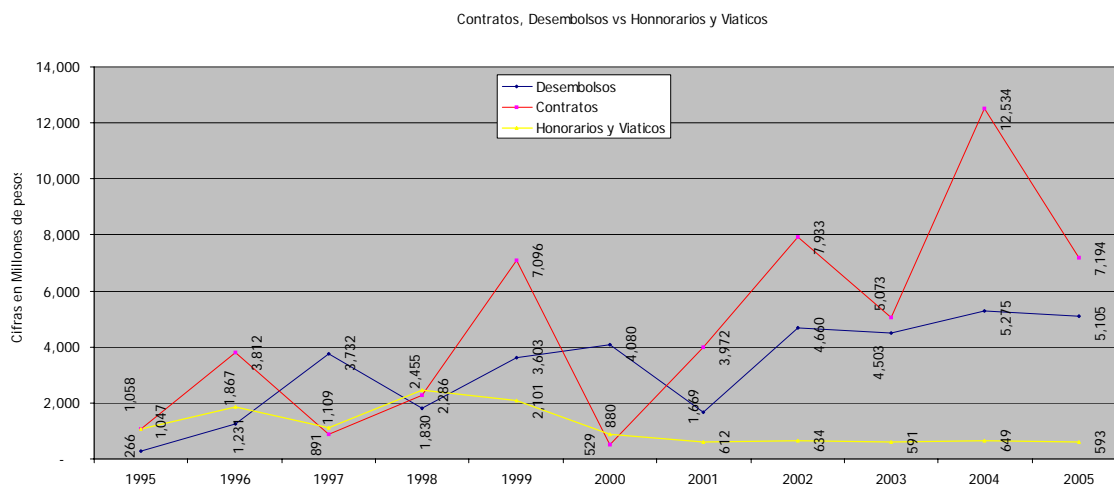
Cofinanciación. Si bien se presentó una alta cofinanciación en el compromiso contractual, en la realidad los municipios y la comunidad no cumplieron con los compromisos por falta de capacidad. Los recursos de los Fondos de Cofinanciación en vez de ser complementarios se volvieron suplementarios, lo que inhabilitó la posibilidad de recursos adicionales para la región. De acuerdo con las cifras de los diferentes administradores, el porcentaje total de aporte local ascendió al 25%. Cifra en teoría importante como apalancamiento de los recursos iniciales, pero que refleja lo pactado en los convenios con los municipios y no los recursos realmente aportados, ya que no se llevaron registros y controles estrictos a dicha participación la cual se podía efectuar en dinero, en bienes, servicios o mano de obra.

Asignación y manejo presupuestal. La asignación de los recursos se vio influenciada por presiones políticas y conveniencias del nivel central. Dado el manejo de los Fondos y Administradores, el Programa perdió el control de los recursos. Se evidenció la debilidad del Programa de ajustarse a los procesos de presupuestación nacional. En la mayoría de los casos se dio un retraso de más de un año entre la asignación presupuestal, la formulación del Proyecto y la ejecución del mismo.

Costos de transacción. El Programa dedicó gran parte de sus recursos al pago de contratistas para su funcionamiento fruto de la pesada estructura institucional del inicio de las acciones, a su vez se generaron sobrecostos de las obras por los recortes y el atraso de las mismas. Estos altos costos de transacción redujeron el impacto del Programa, ya que de cada peso desembolsado le llegaba a la comunidad menos del 80% en obras y/o servicios; además de minar la confianza, componente fundamental del capital social.

Personal del Programa. Con los recursos de la Cooperación se apoyó la integración de las Unidades que hicieron parte de la estructura organizacional para el gerenciamiento del Programa con los cuales se preveía el desarrollo institucional interno para fortalecer la capacidad del personal del nivel nacional y regional, pero dicho apoyo fue esporádico, no continuo, además de la inestabilidad del personal que se llevaba la poca capacitación recibida. En la Figura No. 5 se indica la evolución de los gastos de los desembolsos de los recursos del préstamo, respecto de los contratos suscrito y los gastos en honorarios y per diem del personal del programa, donde se destaca que no hubo proporcionalidad directa de los gastos

Figura No.5. Evolución de los gastos





b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Los continuos cambios de organismo ejecutor, sin duda influyeron en el pobre desempeño y la lenta ejecución del Programa. Adicionalmente, la carencia de visión regional y estratégica que prevaleció en el proyecto en parte fue causada por los cambios de enfoque y las orientaciones específicas que cada ejecutor impartía en el Programa.

Por otro lado, y en vista de las fallas institucionales en la supervisión y ejecución del Programa, el Banco tomó la decisión de cambiar la modalidad de revisión de solicitudes de desembolso del Programa, de revisión ex – post, a ex – ante. Lo anterior se llevó a cabo en agosto de 2006, después de que la Contraloría General de la República emitiera un dictamen con salvedades para el ejercicio del año 2004 y una opinión negativa para el ejercicio 2005. El dictamen de opinión negativa se mantuvo para el ejercicio 2006, debido a inconsistencia entre el saldo acumulado del ejercicio 2005 y el comparativo de los Estados Financieros del 2006, y diferencias no conciliadas en la contabilidad del Programa.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	--	---	---

c. Desempeño del Banco

En general, se presentó gran flexibilidad del Banco, frente a los factores críticos enfrentados por el Programa, por ello se aprobaron las ampliaciones y prórrogas necesaria para mantenerlo vigente y cumplir con las inversiones. En la parte operativa, los proyectos una vez formulados surtían un trámite ante el Banco, previo a la contratación. Si no se recomendaban ajustes, el proyecto recibía la no objeción y continuaba su trámite en la contratación. En caso contrario, se tenía que realizar los ajustes respectivos para seguir adelante. Este era el requisito que debían cumplir los Fondos de Cofinanciación en la primera etapa del Programa. Posteriormente con el MDE y el MAVDT, aparte del proceso anterior, los proyectos tenían que volver al BID en el momento del proceso licitatorio del contrato de obra por parte de los Municipios y para la no objeción de los desembolsos. Durante todo la ejecución del programa se realizó una revisión ex – ante de las adquisiciones. Si bien estos trámites de apoyo fueron indispensables para mejorar la formulación, la contratación y la ejecución de las obras, en proyectos pequeños y de servicios, el trámite se tornaba excesivo, en contra de la eficiencia del Programa.

La revisión realizada por el Banco se basaba en los soportes suministrados por el ejecutor y se concentraba en especial en la parte legal. En lo técnico, se llevaban a cabo supervisiones por muestreo, mediante la contratación de consultores externos. Al igual que las entidades administradoras de recursos, no fue estricto su control sobre aspectos como la cofinanciación, las veedurías ciudadanas y los planes de mantenimiento. En este punto técnico, se presentó debilidad en el apoyo por parte del Banco dados los cambios recurrentes de los especialistas sectoriales encargados del acompañamiento al Proyecto.

En el año 1998, el Banco realizó la evaluación de mediano término, la cual analizó los avances y limitaciones del Programa y formuló una serie de recomendaciones, que en su mayoría fueron tenidas en cuenta en los posteriores Reglamentos Operativos. Así mismo se debe considerar que 7 especialistas estuvieron a cargo del Programa, lo cual pudo haber influido en los tiempos de respuesta del Banco. Durante los últimos tres años el Banco tomó acciones para garantizar el cierre del programa, fue así como se dio una prórroga especial, con lo cual se comprometieron los recursos en contratos que se incluyeron en el respectivo Modelo 8. Al final a pesar del pedido del gobierno de ampliar el plazo de ejecución y desembolsos, se hizo la última cancelación por un valor de US\$1 millón.

Clasificación del Desempeño del Banco

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

La sostenibilidad fue uno de los puntos más críticos del Proyecto. Dependiendo del componente la sostenibilidad se garantiza o no. En el caso de los proyectos del sector salud y educativo en la media que se insertan en la institucionalidad local y regional se ha evidenciado que se apropian los recursos para cubrir los gastos de administración operación y mantenimiento. Para lo proyectos de agua y saneamiento existe una política tarifaria, no obstante en pequeños proyectos no se evidencia el cobro de las mismas. El caso mas crítico se presenta en los proyectos productivos y esta falta de sostenibilidad tuvo su origen en la deficiente capacidad de convocatoria y coordinación del Programa, para lograr el concurso y compromiso de las diferentes entidades con las soluciones y obras de la región. En el campo de los proyectos concretos, se partió de la concepción errada de creer que éstos son solo la obra, sin la concepción integral de todo el proceso y se financiaron obras sin tener en cuenta las actividades complementarias, el manejo de ingresos y el



mantenimiento. Se cae de inmediato en el contexto cortoplacista del presupuesto, en donde el proyecto existe mientras dure el desembolso, los demás procesos de la operación y el funcionamiento pierden valor ante la ejecución presupuestal.

b. Riesgos Potenciales

El mayor riesgo potencial de las obras realizadas es la falta de compromiso y capacidad de recursos de los gobiernos locales y comunidad beneficiaria para ejercer la operación y mantenimiento de las mismas. Si bien se debían firmar planes de mantenimiento por parte de los Municipios para dos años, este compromiso contractual no se hizo cumplir en forma estricta y los convenios de obra en la mayoría de los casos, se liquidaban sin el respaldo de este requisito. Además, independiente de la firma o no del plan de mantenimiento, existe siempre el problema de la falta de recursos de las administraciones municipales y de la comunidad para llevar a cabo esta tarea.

c. Capacidad Institucional

Para las obras de saneamiento básico y actividades productivas, la capacidad y compromiso de los funcionarios de los gobiernos locales, responsables del funcionamiento y sostenibilidad de las obras, es precaria. El Programa realizó muchas capacitaciones y fortalecimiento, pero ante el cambio de gobierno, en un gran porcentaje se perdió dicha capacitación, ya que son pocos los funcionarios que están en carrera administrativa y de continuo se presenta el cambio de nómina. Para otras obras, relacionadas con la educación y la salud, en donde existen instituciones responsables del mantenimiento, la situación es menos crítica, por cuanto existe capacidad institucional respaldada desde el nivel nacional y regional.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados:

Uno de los aspectos de mayor concordancia entre los expertos y el análisis de los proyectos, tiene que ver con el no funcionamiento del SyE. Al inicio y como punto de partida del Programa, se diseñó el sistema de SyE como parte del sistema de gestión, el cual se articulaba a su vez al SNC. Al final el sistema diseñado no se aplicó, en parte por falta de acompañamiento en su funcionamiento y por la delegación de esta tarea en los Fondos de Cofinanciación y en las UDECO, además se terminó respondiendo más a las necesidades del SNC que a las prioridades del Programa.

El SyE se constituía en uno de los ejes fundamentales para el manejo transparente y democrático de los recursos y la información del Programa, pero ameritaba aparte de la continua capacitación, el compromiso y empoderamiento por parte de sus funcionarios, lo cual fue una de sus debilidades. La misión de mediano término recomendaba más gerencia y menos sistemas, pero a su vez señalaba la debilidad en este aspecto: La misión observa una capacidad insuficiente de sus funcionarios para incidir en la elaboración de políticas nacionales y regionales y negociar con los principales actores nacionales. Los procesos de SyE se hacen para tomar decisiones y dependen a su vez de la capacidad de respuesta de la organización institucional, para reaccionar sobre las señales de alerta, lo que retroalimenta y hace operativo el sistema. Como se ha mencionado, tanto la capacidad gerencial, como la toma de decisiones, fueron puntos débiles del Programa, lo que debilitó a su vez la aplicación del SyE.

No obstante se cuenta con información consolidada de los proyectos, montos, recursos que permiten identificar el uso de los recursos. Así mismo, para asegurar el cierre del programa, dada la magnitud y el gran número de proyectos y contratos se integró un equipo de pre-cierre encargado de realizar la consolidación y revisión de toda la información especialmente de tipo administrativo y legal, y de cuyos resultados se concluyó que se debían cancelar recursos asignados a proyectos involucrados en problemas de tipo jurídico. Adicionalmente el Banco asignó recursos para consolidar las bases de datos e información dispersa para colocarla a disposición del MAVDT y del mismo Banco para el análisis de futuros proyectos. Adicionalmente el 6 de marzo de 2007 se realizó un taller de cierre con una alta participación de agentes locales, regionales y nacionales, cuyos resultados se incluyen en el Anexo 5.

Este documento presenta los resultados del programa con la información recopilada, no obstante se complementará con la información que arroje la consultoría que contratará el DNP con el objeto de "Realizar una evaluación al Programa Plan Pacífico, a través del análisis del diseño, implementación y funcionamiento del Programa y de la evaluación de los resultados obtenidos en sus ejes de acción, verificando el cumplimiento de sus objetivos", como parte de las funciones asignadas al Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT- quienes serán las entidades responsables de la evaluación de impacto del Programa Plan Pacífico.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Con recursos de la Nación –MAVDT y del DNP de recursos provenientes del préstamo BID 1382/OC-CO BID, se lleva a cabo el proceso de contratación de la evaluación ex post del Programa. Para la evaluación de las propuestas y la selección de la firma, se conformará un Comité integrado por el DNP y el MAVDT.



VII. Lecciones Aprendidas.

La planificación al mando. Para futuros proyectos es necesario asegurar que el proceso de planificación comande las acciones y no que éstas dependan de las limitaciones del proceso presupuestal. En el país y dada la reglamentación del manejo presupuestal, primero se distribuye el presupuesto y luego se formulan los proyectos. La preocupación se centra en el cumplimiento de la ejecución presupuestal y no en la ejecución y sostenibilidad de las obras o servicios. El presupuesto al mando inhabilita los procesos de planeación y los sistemas de SyE. Al depender de las vigencias presupuestales, los Planes Anuales de Caja – PAC y los POA, se pierde la visión de plan y el largo plazo, para caer en las urgencias de conformar ideas de proyectos de corto plazo que entren a formar parte del presupuesto. De esta forma las obras terminan dependiendo del presupuesto asignado y no de las necesidades de la comunidad. Por el contrario, una vez se logra entrar en el presupuesto y concretar el convenio de la obra, la urgencia se pierde y se prolongan los plazos en el tiempo y los recursos, en contra de las necesidades de la comunidad.

Si bien se deben tener en cuenta las reglas de la presupuestación, el proceso de planificación debe ir al mando con el fin de que los presupuestos se adecuen a los Proyectos y no al contrario. Una de las formas de romper la trampa del presupuesto, es financiar planes o programas con contenido territorial, no ajustadas a las urgencias del PAC, ni a las medidas de evaluación presupuestal.

Información para la toma de decisiones. El Programa adoleció de un adecuado flujo de información sobre los resultados de la ejecución, a nivel interno y externo, en especial con las comunidades. Para solucionar este problema, es necesario activar el sistema de SyE desde el inicio de los Proyectos con plena y constante capacitación y acompañamiento. Tener en cuenta que su funcionalidad depende de la capacidad de gestión y de gerencia del Programa. Si se imprime alta capacidad gerencial desde el principio, ya sea por el nivel de responsabilidades y la toma de decisiones, el SyE se va desarrollando como una gran necesidad y un proceso clave de la administración gerencial y no una imposición, como terminó siendo el sistema en la ejecución del Programa. Los sistemas de SyE son funcionales si sirven para la toma de decisiones, en este sentido si se continúa con el presupuesto al mando y no existe capacidad gerencial, no podrá funcionar sistema de información y gestión alguno. Si los programas del gobierno se siguen midiendo por las ejecuciones presupuestales, los sistemas que indaguen por el avance, cumplimiento y uso de las obras por parte de la comunidad, terminan siendo obsoletos y complejos.

Estado, mercado y sociedad civil. El Programa funcionó desde el Estado y para el Estado, sin tomar muy en cuenta la participación efectiva del mercado y la sociedad civil, en contravía de las nuevas tendencias hacia una mayor participación de estas dos instancias en la generación y administración de los bienes públicos. Como ejemplo, entre 2003 y 2004 B/ventura tributó a la nación más de 3.2 billones de pesos, gracias a la actividad privada, en especial del puerto por donde se maneja el 46% del comercio exterior⁵ (Los recursos de inversión del programa en toda su historia, tan solo representan el 2.4% de esta cifra). Si se genera una política pública de redistribución de estos recursos a favor del pacífico, seguramente se tendría mayor impacto que los programas que se trazan a nivel central. A menudo se olvida que el desarrollo lo dinamiza el sector privado.

La misión de mediano término ya había recomendado que para cumplir con la tarea de agregar valor es necesario entre otros aspectos: “mejorar el nivel de conocimiento sobre las principales organizaciones públicas y privadas en la región, sus lógicas y estructuras decisionales, sus culturas, sus esperanzas, etc.” De igual forma se planteaba en los objetivos iniciales del Programa, estimular una activa interacción de las comunidades y de las autoridades municipales con los gremios del sector privado, la cual es esencial para obtener cambios sustanciales de comportamiento.⁶

Planificar por Territorio. El Programa funcionó bajo la lógica de los proyectos puntuales, sin la visión del territorio y la sostenibilidad que otorgan las organizaciones comunitarias. En adelante es pertinente, tener en cuenta la cultura, administración y planificación de las organizaciones indígenas y comunidades negras. Sobre las comunidades indígenas, las cuales tuvieron muy baja participación en el Programa, es necesario respetar la organización de su territorio y los planes de vida los cuales conllevan estrategias de ordenamiento y planificación territorial con base en su cultura y cosmovisión. De acuerdo con cifras del Incode, para 2006 habían 167 resguardos constituidos en los 4 Departamentos del pacífico, con 42.000 personas y una extensión de 1.760.523 has. Con respecto a las comunidades negras, por disposición de la Ley 70/93 dichas comunidades, organizadas en consejos comunitarios, son las responsables del manejo y administración del territorio titulado. Para el pacífico biogeográfico, entre 1.996 y 2.006 el Incode había expedido 149 títulos colectivos, con un área de 5.1 millones de has y una población de 60.418 familias.⁷

Política pública nacional y no programas marginales. El problema de la región del pacífico es de índole nacional y es el resultado del modelo de desarrollo, generador de inequidades regionales. No es posible tratar de mejorar las condiciones de pobreza mientras se continúe trasladando al pacífico los problemas de otras regiones mas desarrolladas o

⁵ Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico Colombiano. Jesús Alfonso Florez y Constanza Millán Echeverría. 2.007

⁶ Plan Pacífico. Una estrategia de desarrollo sostenible para el pacífico Colombiano. DNP. Gobierno nacional – BID.

⁷ Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico Colombiano. Jesús Alfonso Florez y Constanza Millán Echeverría. 2.007



por el mismo efecto de la pobreza y falta de Estado, se acentúen los conflictos erradicados en otras zonas, como el caso de los ilícitos, el problema de las tierras, la corrupción y el conflicto armado. A veces los programas especiales para determinada población o región terminan generando mayor aislamiento, ya que se debilita la acción integrada de todo el aparato estatal y el sector privado, bajo el supuesto de la existencia de un programa especial responsable del desarrollo. Tal el caso de los Fondos de Cofinanciación que sustituyeron sus recursos con los del Programa e impidieron que ingresaran nuevos recursos a la región. La existencia de un programa especial implica a su vez, el manejo de los diferentes sectores, lo cual genera aparte de una poca institucionalidad, mayores costos de transacción por la duplicidad de funciones y la falta de experiencia en todos los sectores, tal como se dio en el Programa al incluir ocho sectores y conformar una estructura compleja, costosa y poco funcional.

En vez de programas especiales que se vuelven marginales, el pacífico necesita una política pública nacional, que integre dentro del modelo de desarrollo a la región en su conjunto, con prioridades en la institucionalidad sectorial y territorial, orientadas en la disminución de las brechas existentes en materia de desarrollo; incentivos para la dinámica del sector privado y consolidación de espacios de decisión y participación de las organizaciones sociales.



Anexos:

- 1) Anexo 1: Cuadro de Costo del Proyecto por Componente y por Fuente de Financiamiento (Planeado y Actual).
- 2) Anexo 2: Estadísticas, NBI 1993 – 2005 y ICV 1993 – 2006
- 3) Anexo 3: Estadísticas de Analfabetismo 1993 - 2005
- 4) Anexo 4: Cobertura de acueducto y alcantarillado 1993 2005
- 5) Anexo 5: Dependencia, burocracia y generación de ingresos propios 1995 – 2006
- 6) Anexo 6. Relatoría del Taller de Cierre.
- 7) Anexo 7: Evaluación del Prestatario



Anexo 1. Cuadro de Costo del Proyecto por Componente y por Fuente de Financiamiento (Planeado y Actual).

Categorías / Subcategorías		Presupuesto Aprobado	Presupuesto con Cancelaciones	Presupuesto Vigente	Variación
2.00	COMPONENTES	32,370,000.00	28,984,474.11	33,764,474.11	4.3%
2.10	Salud	6,250,000.00	5,948,393.89	7,987,789.93	27.8%
2.20	Educación	7,000,000.00	6,855,442.93	6,106,442.93	-12.8%
2.30	San. Ambiental	8,560,000.00	8,554,596.56	11,907,250.95	39.1%
2.40	Des. Institucional	1,540,000.00	1,420,334.18	1,610,980.01	4.6%
2.50	Zon. Y Ord. Territorial	3,000,000.00	2,962,388.86	1,305,974.09	-56.5%
2.60	Aprov. Sostenible	2,500,000.00	2,123,317.69	4,373,317.69	74.9%
2.70	Transp. Telecomuni.	1,020,000.00	220,000.00	151,875.32	-85.1%
2.80	Electrificación	2,500,000.00	900,000.00	320,843.19	-87.2%
3.00	SIN ASIGNACIÓN ESPECIFICA	5,480,000.00	4,780,000.00	-	
3.10	Imprevistos	3,507,000.00	2,807,000.00	-	
3.20	Escalamiento Costos	1,973,000.00	1,973,000.00	-	
87.00	COSTOS FINANCIEROS	2,150,000.00	617,722.57	617,722.57	-71.3%
87.01.01	FIV	1,750,000.00	617,722.57	400,000.00	-77.1%
87.02.01	Intereses	400,000.00	-	217,722.57	-45.6%
TOTALES		40,000,000.00	34,382,196.68	34,382,196.68	



Anexo 2: NBI 1993 – 2005

ICV 1993 – 2006

Municipio	NBI Censo 93	NBI Censo 2005	Diferencia 05-93	ICV 1993	ICV 2006	Diferencia 06-93
CAUCA *	56,4	46,4	-10	58,3		
ARGELIA	83,6	100	16,4	34,9	47,3	12,4
BALBOA	61,7	52,31	-9,4	43,5	47,8	4,3
BUENOS AIRES	61,1	57,04	-4,1	48,2	38,6	-9,6
EL TAMBO	67,5	41,51	-26	42,5	41,4	-1,1
GUAPI	68,1	84,32	16,2	47,5	48	0,5
LOPEZ	64,2	36,65	-27,6	39,3	41,9	2,6
SUAREZ	70,2	59,14	-11,1	45,2	52,5	7,3
TIMBIQUI	77,8	62,74	-15,1	40,8	47,1	6,3
CHOCO *	80,4	79,1	-1,3	47,9	58	10,1
QUIBDO	80,9	89,1	8,2	55,8	64,1	8,3
ACANDI	68,6	41,36	-27,2	51,7	56,9	5,2
ALTO BAUDO	99,1	96,2	-2,9	32,7	40,4	7,7
BAGADO	67,6	78,88	11,3	46,6	54,3	7,7
BAHIA SOLANO	41,2	19,93	-21,3	59,2	60,6	1,4
BAJO BAUDO	82	70,75	-11,3	36,9	45,7	8,8
LITORAL DEL SAN JUAN	90,7	71,63	-19,1	39,4	41,6	2,2
BOJAYA	83	95,35	12,4	40,8	45,4	4,6
CONDOTO	88,3	56,56	-31,7	49,4	63,1	13,7
EL CARMEN	46,5	25,62	-20,9	64,4	66,4	2
ITSMINA	80,6	85,17	4,6	47,9	58,5	10,6
JURADO	67,2	73,24	6	50,3	65,9	15,6
LLORO	93,3	65,61	-27,7	39,4	48,4	9
NOVITA	55,6	61,37	5,8	43,2	48,2	5
NUQUI	59,7	38,22	-21,5	50,2	61,7	11,5
RIOSUCIO	94,8	95,67	0,9	32,4	41,8	9,4
SAN JOSE DEL PALMAR	72,2	25,39	-46,8	41,9	54,6	12,7
SIPÍ	96,1	34,2	-61,9	33,4	46,8	13,4
TADO	84	83,73	-0,3	49,2	55,1	5,9
UNGUIA	74,7	55,6	-19,1	43,5	53,8	10,3
NARIÑO *	56,3	43,8	-12,5	55		
BARBACOAS	88,4	64,06	-24,34	37,8	48,9	11,1
EL CHARCO	77	70,91	-6,09	36,8	38,4	1,6
LA TOLA	70,8	88,26	17,46	38,2	41,6	3,4
MAGUI	96,6	77,04	-19,56	29,2	45,8	16,6
MOSQUERA	81,2	82,34	1,14	34,6	42	7,4
OLAYA HERRERA	83,2	49,94	-33,26	35,9	41,7	5,8
FRANCISCO PIZARRO	75,7	58,44	-17,26	42,3	44,1	1,8
ROBERTO PAYAN	90	61	-29	31,3	43	11,7
SANTA BARBARA	79	100	21	33,4	39	5,6
TUMACO	57,5	43,21	-14,29	49,9	56,6	6,7
VALLE *	24,7	15,6	-9,1	77,8		
BUENAVENTURA	36	32,21	-3,79	66,9	67,9	1
TOTAL REGIÓN	65,1	57,7	-7,33	50,0	55,6	5,6
TOTAL NACIONAL	35,8	27,6	-8,2	70,8	77,4	6,6

Fuente: Censos DANE y DNP



Anexo 3: Analfabetismo 1993 - 2005

Municipio	TOTAL 1993	TOTAL 2005	05-93
EL TAMBO	16,92	19,25	2,33
ARGELIA	26,33	No datos	
BALBOA	15,24	13,44	-1,80
BUENOS AIRES	14,25	11,84	-2,41
SUAREZ	15,18	15,50	0,32
GUAPI	23,84	21,01	-2,83
LOPEZ	31,37	46,19	14,81
TIMBIQUI	27,48	31,95	4,47
CAUCA	20,86	12,89	-7,97
ACANDI	19,37	15,98	-3,40
RIOSUCIO	36,02	22,50	-13,52
UNGUIA	23,46	19,19	-4,28
BAJO BAUDO	45,24	38,67	-6,58
ALTO BAUDO	42,61	39,68	-2,93
LITORAL DE SAN JUAN	48,59	37,59	-11,00
QUIBDO	18,71	12,07	-6,63
EL CARMEN	19,42	30,41	10,99
BAGADO	23,48	46,05	22,57
BOJAYA	36,64	38,22	1,58
LLORO	38,62	35,70	-2,92
BAHIA SOLANO	15,00	14,19	-0,81
JURADO	27,63	24,15	-3,48
NUQUI	21,54	23,55	2,01
ISTMINA	31,86	21,08	-10,78
SAN JOSE DEL PALMAR	29,79	21,41	-8,39
CONDOTO	27,14	16,08	-11,06
NOVITA	38,30	40,23	1,93
SIPI	51,81	34,74	-17,07
TADO	26,22	23,33	-2,88
CHOCO	27,74	24,28	-3,46
BARBACOAS	34,03	32,45	-1,58
MAGUI	26,51	29,16	2,65
ROBERTO PAYAN	48,26	43,19	-5,07
EL CHARCO	38,00	38,54	0,54
STA BARBARA	32,07	27,13	-4,93
MOSQUERA	24,84	29,93	5,10
OLAYA HERRERA	32,26	34,04	1,78
TUMACO	21,73	19,31	-2,42
FRANCISCO PIZARRO	27,34	27,03	-0,31
NARIÑO	27,17	13,94	-13,22
BUENAVENTURA	10,69	13,46	2,76
VALLE	10,69	5,41	-5,28
TOTAL REGION	22,00	21,04	-0,96
NACION	9,02	10,8	1,78

Fuente: Datos procesados a partir de los censos 1993 - 2005



Anexo 4. Cobertura de acueducto y alcantarillado 1993 2005

Municipio	Acueducto			Alcantarillado		
	1993	2005	%	1993	2005	%
EL TAMBO	44,2	29,2	-15,0	8,5	13,5	5,0
ARGELIA	20,9	5,4	-15,5	8,0	3,6	-4,4
BALBOA	56,0	53,1	-2,9	24,5	29,5	5,0
BUENOS AIRES	57,3	57,9	0,6	21,1	18,4	-2,7
SUAREZ	44,4	62,2	17,8	20,7	24,7	4,0
GUAPI	33,5	17,2	-16,3	25,4	16,1	-9,3
LOPEZ	19,6	29,5	10,0	14,9	30,4	15,5
TIMBIQUI	13,5	25,4	11,9	1,1	15,7	14,6
CAUCA	37,3			14,6		-14,6
ACANDI	60,2	68,6	8,4	2,1	29,1	27,0
RIOSUCIO	0,1	0,1	0,0	0,0	0,4	0,4
UNGUIA	45,0	48,5	3,5	8,1	21,7	13,6
BAJO BAUDO	25,8	28,6	2,7	0,2	10,6	10,4
ALTO BAUDO	2,2	1,0	-1,2	0,1	0,0	-0,1
LITORAL DE SAN JUAN	1,7	17,4	15,7	1,8	11,1	9,2
QUIBDO	25,4	15,8	-9,7	21,2	14,5	-6,7
EL CARMEN A	94,5	58,0	-36,5	67,9	51,2	-16,8
BAGADO	63,0	18,8	-44,2	6,5	17,5	10,9
BOJAYA	12,6	3,4	-9,2	0,1	1,2	1,1
LLORO	11,1	28,4	17,3	2,0	25,9	23,8
BAHIA SOLANO	87,8	83,4	-4,5	0,5	32,1	31,6
JURADO	71,2	20,6	-50,5	0,4	2,5	2,2
NUQUI	82,3	74,1	-8,2	2,0	12,8	10,7
ISTMINA	14,6	10,7	-3,9	3,4	13,3	9,9
SAN JOSE DEL PALMAR	31,1	61,2	30,1	26,0	48,7	22,7
CONDOTO	15,8	38,4	22,6	3,7	39,8	36,1
NOVITA	12,2	32,5	20,3	0,7	18,4	17,7
SIPI	10,8	54,8	44,0	0,0	53,8	53,8
TADO	13,3	13,1	-0,2	4,7	16,2	11,4
CHOCO	26,2	22,5	-3,6	10,4	15,9	5,5
BARBACOAS	4,2	28,6	24,5	0,3	17,5	17,2
MAGUI	4,0	19,2	15,2	4,0	15,9	11,9
ROBERTO PAYAN	0,0	8,2	8,2	0,0	7,4	7,4
EL CHARCO	0,8	5,1	4,4	0,9	1,2	0,3
STA BARBARA	0,2	0,4	0,2	0,0	1,2	1,2
MOSQUERA	0,1	1,1	1,0	0,0	4,7	4,7
OLAYA HERRERA	0,9	23,8	22,9	0,1	5,1	5,0
TUMACO	41,0	29,2	-11,8	5,6	5,7	0,1
FRANCISCO PIZARRO	40,7	40,9	0,3	1,5	1,0	-0,6
NARIÑO	24,4		-24,4	3,3		-3,3
BUENAVENTURA	87,0	76,0	-11,1	51,1	59,7	8,6
VALLE	87,0	76,0	-11,0	51,1	59,7	8,6
TOTAL REGION	43,5	42,4	- 1,8	20,1	29,6	9,5
TOTAL NACIONAL		83,4			73,1	

Fuente: Censos DANE 1993 - 2005



Anexo 5. Dependencia, burocracia y generación de ingresos propios 1995 – 2006

Municipio	Dependencia		Burocrática		Generación Recursos Propios	
Definición del Indicador	Transfer. Corrientes / Ingreso Total Año 1995	Transfer. Corrientes / Ingreso Total Año 2006	Gasto funcionamiento / Ingreso Total Año 1995	Gasto funcionamiento / Ingreso Total Año 2006	Ingresos corrientes/ Ingresos totales Año 1995	Ingresos corrientes/ Ingresos totales Año 2006
EL TAMBO	94,58	73,18	28,32	11,60	5,42	17,09
ARGELIA	69,62	70,11	9,96	14,62	4,77	29,54
BALBOA	86,14	75,48	28,40	19,33	4,07	24,52
BUENOS AIRES	71,58	81,08	24,21	14,87	5,38	18,90
SUAREZ	46,30	60,87	17,76	21,52	46,04	20,04
GUAPI *		79,99		14,81		15,67
LOPEZ DE MICAY	0,00	51,92	0,00	25,16	100,00	34,58
TIMBIQUI **	92,07	73,74	61,64	11,75	100,00	18,32
Total Cauca	77,26	71,26	24,54	15,83	16,23	21,56
ACANDI	47,58	71,94	12,03	24,80	3,41	28,06
RIOSUCIO	99,38	71,25	28,81	22,64	0,62	28,52
UNGUIA	0,00	71,19	0,00	23,23	100,00	28,81
BAJO BAUDO-PIZA	92,86	89,02	31,18	9,65	3,31	10,98
ALTO BAUDO	69,01	72,39	26,83	23,31	3,62	26,86
LITORAL DEL SAN JUAN	99,10	72,20	29,47	19,97	0,90	25,32
QUIBDO	71,56	76,32	44,46	10,24	8,95	22,51
EL CARMEN	90,37	66,61	11,17	18,12	3,19	22,80
BAGADO	87,19	81,06	41,36	17,09	0,23	18,94
BOJAYA	46,10	66,33	40,58	23,90	9,71	29,09
LLORO	86,77	72,85	16,64	18,27	2,55	27,15
SAN JOSE DEL PALMAR	61,94	65,92	20,43	15,87	85,87	19,14
BAHIA SOLANO	100,00	72,58	51,71	14,83	3,66	27,02
JURADO **	73,70		25,15			
NUQUI	69,38	79,02	39,89	21,96	12,52	19,92
ITSMINA	75,58	58,54	39,44	24,09	9,83	34,22
CANTON DEL SAN PABLO	14,13	77,92	44,02	20,51	2,59	22,08
CONDOTO	51,75	62,10	10,58	12,83	1,04	18,92
NOVITA **	83,13	66,67	64,36	14,03	84,93	16,86
SIPI	94,02	71,05	38,46	18,59	2,34	28,36
TADO	79,56	67,75	5,41	30,60	5,71	32,25
Total Choco	72,22	70,82	28,74	17,34	8,01	24,81
BARBACOAS **	60,55	69,43	26,33	10,71	62,66	30,57
MAGUI-PAYAN	83,10	72,83	14,60	10,12		26,51
ROBERTO PAYAN **	50,00	66,52	7,72	7,59	100,00	22,73
EL CHARCO *		61,19		18,72		38,81
LA TOLA	84,62	51,28	15,81	10,27	0,53	24,23
SANTA BARBARA **	87,61	61,22	51,63	15,17	100,00	34,24
MOSQUERA	52,72	78,97	10,75	19,30	0,18	21,03
OLAYA HERRERA	78,10	51,76	19,63	0,00	1,24	45,53
TUMACO	65,16	76,05	24,28	6,98	4,98	15,91
FRANCISCO PIZARRO	74,36	45,37	25,37	22,04	0,29	42,78
Total Nariño	66,59	69,84	23,36	8,86	14,60	23,39
BUENAVENTURA	33,89	65,82	54,74	15,73	31,03	24,28
Total Valle	33,89	65,82	54,74	15,73	31,03	24,28
Total Región	61,96	68,92	33,83	14,28	16,06	23,94

Fuente: UDT – DNP



Anexo 6

TALLER DE CIERRE DEL PRÉSTAMO 926/SF-CO PROGRAMA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA COSTA PACÍFICA, RELATORÍA

Introducción

Las políticas del BID establecen que todas las operaciones crediticias deben llevar a cabo un Taller de Terminación de Proyecto (TTP) antes del cierre definitivo del préstamo. De acuerdo con los documentos de orientación del Banco, la realización de dichos talleres, es “una excelente oportunidad para evaluar el proyecto que termina en forma realmente participativa; identificar y hacer públicos los resultados logrados por el proyecto; identificar las tareas críticas pendientes para garantizar la sostenibilidad de aquellos impactos, efectos, productos y acciones iniciados por el proyecto que están generando los beneficios esperados y tomar las previsiones necesarias para registrar y medir los beneficios futuros generados por el proyecto a través de una futura evaluación ex-post”.

Por tal motivo, la Representación del BID en Colombia, en coordinación con el Ministerio del Ambiente (MAVDT), teniendo en cuenta que el último desembolso del Préstamo 926/SF-CO, *Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica*, está previsto para el día 27 de Junio de 2007, organizó el correspondiente TTP. Tal evento se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá el día 6 de Marzo del 2007, en las instalaciones de “La Aguadora”. Se convocaron las instituciones más representativas de la Región Pacífica que hubieran estado involucradas en la ejecución de la Operación además de los funcionarios de nivel nacional, departamental y municipal que se consideraron fundamentales para llevar a cabo el mencionado proceso de evaluación. La lista con los participantes se encuentra anexa a esta relatoría. El Banco y el Ministerio acompañaron el proceso con funcionarios de la Representación y del Nivel Nacional (Grupo Pacífico) respectivamente.

La Agenda del Taller se encuentra anexa a esta relatoría y en ella es posible constatar que se aprovechó la jornada para realizar una reunión del Comité Coordinador del Plan Pacífico. Esta reunión fue previa al Taller y estuvo dirigida por el señor Juan Lozano Ramírez, Ministro del Ambiente. La reunión era estratégica para atender algunos problemas operativos puntuales cuya solución era necesaria para agilizar los procesos de cierre y terminación del Préstamo 926/SF-CO.

El inicio del evento estuvo precedido por las palabras de bienvenida y apertura de la jornada a cargo del señor Ministro del Ambiente, señor Juan Lozano Ramírez y del Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en Colombia, señor Rodrigo Parot .

Palabras del señor Parot:

Para el Banco Interamericano de Desarrollo es muy satisfactorio darles la bienvenida a este Taller tanto a los miembros del Comité Coordinador del proyecto, como a los representantes de las instituciones que desde diferentes perspectivas y actividades han participado en la ejecución del programa. Este taller de cierre aspira no sólo a atender trámites internos para formalizar la terminación de la operación sino también a proporcionar la oportunidad de llevar a cabo un ejercicio de evaluación participativa de los resultados del proyecto y de la sostenibilidad de los mismos. Aspiramos también a que sea posible sistematizar las lecciones aprendidas para las



instituciones y actores que jugaron un papel preponderante durante toda la historia de su ejecución.

El Plan Pacífico, surge como una iniciativa del gobierno nacional en 1992, para responder a los requerimientos de esta región en materia de infraestructura social, ambiental, física e institucional. El Gobierno Nacional y el BID suscribieron el contrato de préstamo en Julio 27 de 1994, por un total de USD 71.4 millones de los cuales USD 50 provenían de los recursos del Banco, aunque por diversos motivos se cancelaron USD 4.633 millones del crédito y USD 3.6 millones de contrapartida. No obstante, el préstamo se acompañó con una asignación de recursos no reembolsables por valor de USD 10 millones, que sirvieron para apoyar la gerencia y administración del programa, la elaboración de estudios estratégicos y para financiar actividades orientadas a la construcción de la Agenda Pacífico XXI. El plazo de ejecución total ha sido de 13 años sumando los plazos de las diferentes prórrogas otorgadas, y el último desembolso sobre la totalidad de los compromisos está previsto para el 27 de junio de 2007.

El Plan Pacífico ha sido un escenario para la continua discusión sobre el desarrollo de la región a partir de la planeación local y regional y de la inclusión de las comunidades en todas las etapas de este proceso. Igualmente, el Plan Pacífico ha sido una experiencia colmada de lecciones y enseñanzas que fortalecerán la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de Proyectos multi-sectoriales y de gran impacto para el desarrollo sostenible en Colombia.

Quiero invitarlos a seguir trabajando arduamente hasta lograr un cierre exitoso, lo cual implica la liquidación de todos los convenios y contratos, con entrega de obras y actas de recibo, por lo cual es fundamental el apoyo de la región, representada, en los subejecutores, los municipios y los contratistas, para que de manera diligente entreguen oportunamente la información que los ejecutivos de la Unidad Coordinadora del Plan les requiera.

Agradecemos nuevamente su asistencia al evento que hoy nos congrega y esperamos que sea una oportunidad para que, de forma ordenada, concertada y participativa podamos evaluar integralmente los aspectos fundamentales que marcaron la formulación, ejecución y evaluación. Quiero, por último agradecer la entusiasta participación y el liderazgo del Sr. Ministro Juan Lozano y su equipo.

Palabras del Ministro Lozano Ramírez:

Aprovecho la oportunidad de darles la bienvenida a este evento que consta de dos partes: una reunión del Comité Coordinador del Proyecto, en la que el Ministerio como ejecutor del Préstamo proporcionará la información pertinente sobre el estado actual del Plan Pacífico y las condiciones para culminar con buen éxito el cierre de la operación. En dicha reunión se aclarará el estado de algunos proyectos en ejecución que han tenido dificultades.

Posteriormente se llevará a cabo el Taller de Cierre que es del mayor interés tanto para el Banco como para el Gobierno Nacional. Las conclusiones del taller nos permitirán mejorar en el futuro las relaciones entre el Gobierno Nacional y la Región del Pacífico, pues es mucho lo que se ha aprendido en el largo proceso de ejecución del Plan Pacífico.

Invito a que dentro del ejercicio se reflexione y trabaje para lograr una conceptualización de lo que podría ser una segunda Fase de una intervención integral para atender las necesidades de la Costa Pacífica, teniendo en cuenta el proceso de planeación que lidera el Departamento Nacional de Planeación como resultado de las tareas encomendadas por los documentos CONPES. Me refiero a lo que podría ser una segunda Fase de Financiamiento con el BID, quien en primera instancia ha manifestado el interés de acompañar futuros desarrollo en la región.

Metodología de esta relatoría



En esta relatoría se exponen las conclusiones a las que llegaron los grupos de trabajo que se conformaron para el desarrollo del taller. La metodología utilizada para el evento fue la siguiente:

1º.) El Banco elaboró una serie de 4 formularios que contenían varias preguntas orientadas a indagar la opinión evaluativa de los participantes sobre los siguientes aspectos:

- ¿Cuál fue la aplicación de los principios consagrados en el artículo 6º del Reglamento Operativo, para la ejecución de los recursos del Plan Pacífico? A este respecto, los grupos debían señalar cuáles habían sido los Logros, los Obstáculos y los Aciertos/desaciertos de la organización institucional respecto de cada uno de los principios planteados;
- Adicionalmente, los grupos debían evaluar los componentes sustanciales del Plan Pacífico, (salud, educación, etc..) señalando los avances identificados, las lecciones aprendidas y las condiciones de sostenibilidad de los logros;

2º.) Los participantes fueron divididos, de manera aleatoria, en 6 grupos de un tamaño aproximado de 8 personas; los temas se distribuyeron de tal manera que 3 grupos respondían un conjunto de preguntas y los otros 3 grupos respondían otro conjunto de preguntas. Cuando cada grupo cumplía con las prioridades asignadas, podía abordar la reflexión sobre el otro conjunto de preguntas. De esa manera se garantizó que todas las cuestiones planteadas recibieran una atención equiparable por parte de los grupos;

3º.) Cada grupo designó un Moderador y un Relator y se desarrollaron dos sesiones de trabajo de aproximadamente 2 horas cada una, para un total de 4 horas de trabajo en grupo;

4º.) Se llevó a cabo una sesión plenaria, en la que los relatores expusieron a los demás participantes las conclusiones de cada grupo;

La presente relatoría se fundamenta, por lo tanto, en lo escrito por los relatores de cada grupo en los formularios proporcionados por el Banco. La organización de la información especificará qué concluyó cada grupo, con la abreviatura G. seguida del número de cada grupo, aunque conviene no olvidar que tales grupos fueron constituidos de manera aleatoria y por lo tanto su composición fue heterogénea. Por ello no se considera necesario informar quiénes participaron en cada grupo, pues los resultados no pueden interpretarse como representativos de algún sector social, político u organizacional sino como consensos entre diferentes personas y organizaciones que conocieron el Plan Pacífico y participaron en él desde diferentes posiciones institucionales o sociales.

Al finalizar las presentaciones, en la sesión plenaria se hizo una revisión sobre los siguientes temas:

Cómo el proyecto dentro del modelo de gestión adoptado manejó el proceso de descentralización y el control central de la inversión considerando el control de los recursos de inversión del Préstamo ? .

Análisis del cumplimiento de los objetivos del Préstamo para fortalecer las organizaciones de base y el objetivo de lograr fluidez y eficiencia en la ejecución de los proyectos?.

Desarrollo de la Relatoría:

I. Conclusiones de la Primera Sesión de Trabajo en Grupos: aplicación de los principios establecidos en el artículo 6º del Reglamento Operativo:

Análisis de las fortalezas y debilidades del modelo de gestión para la ejecución del crédito 926/SF-CO



La primera cuestión para el trabajo de los grupos fue la siguiente:

De acuerdo con el reglamento operativo del programa, la ejecución de recursos del Plan Pacífico, debía cumplir con los principios establecidos en el artículo 6°. El grupo deberá establecer los LOGROS y los OBSTÁCULOS identificados en la aplicación de cada uno de esos principios y la relación que esos resultados tienen con la ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

PARTICIPACIÓN: Las acciones del Programa se sustentan en la participación activa de las autoridades nacionales, departamentales y municipales con asiento en la localidad y la sociedad civil.

LOGROS:

G1

- La participación funcionó a nivel regional para elaborar los Planes Anuales Operativos (POA) de acuerdo a las necesidades de la región;
- Se aprendió a hacer procesos de planeación participativa;
- Se avanzó en la cultura del proyecto, ahora las personas hablan abiertamente del tema;
- Se establecieron estructuras de planificación sobre las cuales funcionaba la planeación participativa;
- Las comunidades se empezaron a sentir dueñas y a expresar sus demandas;
- Con el programa se empezó a dar un proceso de fortalecimiento institucional en términos de políticas de Estado y no de Gobierno;

G2

- En la mitad del tiempo de duración del programa se generaron espacios de concertación y fortalecimiento comunitario;
- Se ha dejado en las comunidades una capacidad instalada para la gestión de proyectos; no obstante, esto no fue así en las comunidades indígenas;

G3

- Se abrieron espacios a nivel nacional;
- Se avanzó en dejar capacidad instalada mediante experiencias positivas que de alguna manera permitirán evaluar el trabajo que se ha desarrollado a lo largo de los 14 años y que van a aportar a una II fase del Programa;

G5

- El proceso de planificación adelantado en el Plan Pacífico fue exitoso ya que se respetó la autonomía regional y local sin desconocer a la sociedad civil;

G6

- En algunos casos se ha logrado la participación activa de las autoridades municipales y de la sociedad civil en las operaciones del programa y en la ejecución de los proyectos;

OBSTÁCULOS:

G1

- Cuando funcionaba el Sistema Nacional de Cofinanciación se aplicaban unas exigencias que atomizaron los recursos;
- El programa perdía la responsabilidad por el seguimiento de los proyectos;
- Demasiados requisitos impuso el BID para la ejecución de los recursos;
- Se perdió el control y seguimiento (en los primeros 3 años) porque aplicaba el de los Fondos de Cofinanciación;
- Falta de transparencia, difusión y divulgación;
- Con el programa se percibía que los objetivos del Estado se subordinaban a las políticas de Gobierno;

G2

- En el 2001 se produjo un cambio en la estructura que rompió el esquema de coordinación Nación- Departamento- Municipio;

G3



- Falta de seguimiento y acompañamiento en tiempo real de los entes territoriales;
- Falta de participación de la sociedad Civil;
- Baja convocatoria en la conformación de los diferentes grupos de actores que participarían en el desarrollo de los proyectos;

G5

- La extensión y dispersión poblacional;
- Dificultad en el acceso a los recursos;

G6

- La sociedad civil hubiera participado en mayor medida con una mayor socialización del programa : la sociedad es la que mejor conoce las necesidades sentidas y hubiera podido aportar mucho al desarrollo del programa;

ACIERTOS/DESACIERTOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

G1

- Se perdió, por parte del programa, el control de los recursos;
- Los recursos contratados a través de Fonade (todos) eran centralizados por la Unidad Técnica Nacional;
- El proceso participativo funcionó en la definición de las ideas en las cuales debía invertirse, pero no eran necesariamente las mismas de los Fondos de Cofinanciación, quienes ejecutaban los recursos;
- Desacierto, haber colocado los recursos en los Fondos de Cofinanciación;

G2

- Fue acertada la operación de la Unidades Técnicas, por lo tanto, fue desacertado acabarlas;
- El manejo demasiado centralizado desde el 2001.
- La tramitología para la ejecución del programa;
- El cambio en las reglas de juego debido a los cambios en las políticas nacionales para la ejecución del programa;

G3

- Falta de Socialización de la Agenda Pacífico 21 y de coordinación con BIOPACIFICO sobre el manejo de los recursos naturales;

G5

- Los planes concertados no se llevaron a cabo;

G6

- Las autoridades nacionales llevan soluciones a la región Pacífica que no pueden ser aplicadas porque no están diseñadas a partir de un conocimiento de las necesidades y condiciones reales de la región;
- En algunos casos las autoridades nacionales tampoco tienen la voluntad ni el interés en proporcionar soluciones para la región;

CONCERTACIÓN: Propiciará espacios permanentes de concertación para la toma de decisiones sobre los proyectos y acciones del Programa.

LOGROS:

- Uno de los grupos consideró que este principio se podía asimilar al anterior (participación) en los logros;

G2

- Se propiciaron esquemas de concertación para la selección de los proyectos en el nivel local;
- Se concertaron los POAS-Planes Operativos Anuales;
- Se constituyó el Consejo Consultivo;
- La constitución del Comité Coordinador pues al inicio se reunía dos veces al año como mínimo;

G3



- Articulación del talento humano de la región
- Adquisición de experiencias y avances sobre políticas concertadas;

G5

- En la sociedad civil se lograron acuerdos derivados de la concertación;

OBSTÁCULOS:

G1

- Para aplicar este principio se necesita tener un recurso humano idóneo que aplique el esquema de concertación y aunque los entes territoriales lo señalan como uno de los temas más importantes, carecen de los recursos para ello (Esto podría ser uno de los aportes de contrapartida);
- Los espacios de concertación apropiaban ideas y no proyectos. El sistema de concertación no lograba hacer operativas las ideas;
- Nunca hubo línea de base en ninguno de los niveles;
- El nivel central no tiene capacidad operativa para hacer procesos de concertación a nivel micro, de proyectos. Se puede proponer en este aspecto una instancia de concertación para lograr este vínculo entre lo concertado a nivel nacional y el nivel micro.
- Hay un problema entre los tiempos fiscales y los procesos y las dinámicas de la región;
- Si no hay una masa crítica ciudadana en la región, los procesos de concertación se vuelven demagógicos;

G2

- Los recursos que se asignaban a los proyectos eran recortados desde el nivel nacional, por lo tanto no se daba solución completa a una determinada situación;
- Se desconocieron las funciones del Comité Coordinador;

G3

- Limitaciones en el alcance de los componentes

G5

- Falta de retroalimentación del proceso concertado: no se produjeron las dos vías ni entre los niveles de participación;
- La comunidad se vio afectada por prebendas comunitarias cuando se aprobaba el presupuesto y se asignaban recursos;

ACIERTOS/DESACIERTOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

- El Comité Coordinador Regional empezó con una dinámica muy positiva pero perdió importancia como instancia de concertación. Debe fortalecerse;
- Una falencia muy importante fue que primero se asignaban los recursos y después se formulaban los proyectos;
- Se identifica una correlación muy baja entre los recursos presupuestados y los procesos de planeación;

La incorporación de los recursos del programa al Presupuesto General de la Nación permite que los alteren;

G5

- Los órganos gubernamentales tomaron la determinación sin consultar a la Sociedad Civil;
- El proceso de participación y planeación fue insuficiente;
- La divulgación y el fortalecimiento del proceso fue insuficiente;

TRANSPARENCIA: Todos los actos de conformación de la programación técnica y financiera y en general, todas las acciones, del Programa serán de conocimiento público.

LOGROS:

G1

- Se hacía una asamblea de difusión sobre las actividades a desarrollarse;



- El programa no pudo participar en los comités de selección;
- Todo proyecto debía tener una veeduría ciudadana para una debida vigilancia sobre la ejecución de la obra, entrega de los productos, etc.. Hubo tanto buenas como malas obras.

G2

- Las comunidades creen que hubo un manejo transparente del programa aunque hay aspectos por mejorar;

G3

- Avance significativo en relación a la contratación del Programa con OEI-Organización de los Estados Iberoamericanos.

G5

- Procesos licitatorios transparentes;
- Manejo logístico del Programa;

OBSTÁCULOS:

G1

- Hubo una falta enorme de divulgación, capacitación. El problema más grave radicaba en que el programa capacitaba personal de la administración pero con el cambio de la administración se perdía la gente capacitada;
- "Traslapes" y contradicciones entre las normas que debían aplicarse;
- El hecho de que el programa no pudiera participar en los Comités de evaluación de los contratistas que ejecutarían los recursos, implicó una pérdida de control;
- Dicotomías entre las normas BID y las Nacionales;

G2

- El desconocimiento del nivel central frente a los requerimientos de la región, ocasionaban inversiones que no daban respuesta a la necesidad de la comunidad ej: Compra de una lancha de río para usarla en el mar.
- Desconocimiento de la región por parte de funcionarios que tomaban las decisiones
- El favoritismo para la asignación de contratos desde el nivel central.
- Se entregaron bienes a las administraciones municipales que no fueron bien manejados por ellos.

G3

- Falta de compromiso por las instituciones que manejaron el programa;
- Falta de vinculación del personal del programa en la toma de decisiones y el manejo de la información;

G5

- Falta de asignación de recursos para los estudios de preinversión y seguimiento;

ACIERTOS/DESACIERTOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

G5

- Falta de preinversión: se dejó muy suelto el proceso al no reconocerse el costo de su elaboración;

COFINANCIACION: Se cofinanciarán principalmente los proyectos a partir de la demanda.

LOGROS:

G1

- Con ciertas Administraciones Municipales se logró el concurso para la contrapartida, sobretudo en los inicios del programa;

G2

- La nación cofinanció el Programa dentro del convenio con el BID;
- Los municipios y las comunidades cofinanciaron proyectos priorizados en el Programa;



G5

- Demasiada demanda de Proyectos;

OBSTÁCULOS:

G1

- No se cumplían los acuerdos de contrapartida por parte de las entidades territoriales. Esto debido a que no tenían capacidad.
- Los recursos del Plan Pacífico en lugar de ser complementarios se volvían suplementarios.

G2

- Los recursos del programa Plan Pacífico hicieron parte de los Fondos de cofinanciación y por lo tanto se perdió la posibilidad de apalancamiento de los proyectos priorizados en el programa con nuevos recursos;

G3

- No se ha visto la presencia de la cofinanciación por parte del Estado en la ejecución del Programa;

G5

- Falta metodología para la elaboración viable de los proyectos;

ACIERTOS/DESACIERTOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

G5

- Falta selección adecuada en la evaluación y selección de proyectos tomando como referente el impacto;
- El Porcentaje de cofinanciación fue muy alto;
- Otros aspectos: El esquema de administración debe replantearse dado que la ejecución no cumplió las expectativas de la región;
- La supervisión de los proyectos no fue la más idónea y capacitada;
- Falta de claridad en los conceptos técnicos;
- Falta mucho desarrollo territorial;

CONSERVACIÓN: El Programa propenderá por la preservación de la biodiversidad y el manejo sustentable de los recursos naturales;

LOGROS:

G4

- Se apoyaron temas estratégicos como *Agenda Pacífico XXI*
- Fue un tema transversal a todos los proyectos e institucionalmente se acordó dentro de los convenios, mediante una cláusula que garantizaba la aplicación de este principio en la ejecución;
- Contribuyó a generar conciencia de responsabilidad ambiental y conservación de los recursos naturales hacia los beneficiarios;
- Pensando en garantizar la sostenibilidad de la biodiversidad se llevó a cabo una gestión tendiente a garantizar un manejo adecuado de los sistemas hídricos, que condujo a la ejecución de obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico;

G5

- Se incorporó la preservación de la biodiversidad en el manejo sustentable de los Recursos Naturales;
- Tecnificación de procesos productivos, utilizando la tecnología de acuerdo a las necesidades sin impactar o disminuyendo el impacto sobre el entorno natural;
- Capacitación sobre legislación ambiental;

G6

- Apoyo, aunque no total, en la elaboración de los Planes de Vida y Planes de Etno-desarrollo;



- Aunque en pequeña escala, se logró ejecutar algunos proyectos que permitieron el mejor aprovechamiento de los recursos naturales; EJ: Proyecto LINER de camarones y transformación de la materia prima(Caña, en Tumaco) ;

OBSTÁCULOS:

G4

- A pesar de apoyar la formulación de los planes de manejo ambiental de los territorios colectivos, se asignó un recurso muy escaso con lo cual sólo se pudo apoyar un porcentaje mínimo que además solo alcanzaba para el diagnóstico. Después no se asignaron recursos para la implementación de los planes; además la cobertura territorial fue baja;
- Aunque se apoyó la formulación de Planes Estratégicos (Agenda Pacífico XXI) no se asignaron recursos para su implementación;
- Precaria articulación a nivel Regional y Nacional para la implementación de los resultados de los programas estratégicos;

G5

- Falta de seguimiento por parte del ejecutor;
- Es muy riguroso el tema y se vuelve engorroso su manejo;
- No se identificó el tipo de Biodiversidad en las zonas intervenidas o a intervenir;

G6

- Falta de programas con énfasis en temas ambientales y en preservación de recursos naturales;
- El programa apoyó la formulación de planes de vida y de etno-desarrollo pero falló en la ejecución de esos planes;
- Las necesidades básicas/primordiales de la población en saneamiento básico, salud y educación y fortalecimiento institucional hicieron que en los POAI se priorizaran más estas áreas que el cumplimiento del principio de conservación;

G1

- Por los cambios de lineamientos y prioridades en el tema ambiental, a nivel nacional, no se podía tener continuidad;

ACIERTOS/DESACIERTOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

G4

- El Plan Pacífico en sus comienzos fue adscrito a una entidad (DNP) que no tenía vocación de ejecutora de proyectos, pese a que se reconoce el acierto de la participación en la formulación del Proyecto;
- Al equipo multidisciplinario del programa le faltó liderazgo y continuidad para posicionar el componente de aprovechamiento sostenible;
- Se hizo más énfasis en atender propuestas de los entes territoriales que de las comunidades;

G5

- No hay seguimiento y control;
- Se incorporó este principio contractualmente;
- Hubo proyectos que cumplieron el 100% de lo ambiental;

G6

- Escaso recurso humano por parte del Plan Pacífico para la articulación y puesta en marcha de los proyectos;
- A pesar de que la estructura institucional es mínima, los funcionarios regionales del programa lograron articular en cierta medida las operaciones involucrando otras instituciones del estado;

G1

- Los logros del programa difícilmente generaban un impacto ambiental;
- Se tuvo mucho cuidado en el manejo de los alcantarillados y de la disposición de escombros. Esto provino de las recomendaciones de auditores externos;



- Se hicieron 54 estudios de impacto ambiental, pero el grupo no identificó la utilidad de los mismos;

EQUIDAD: Reconocer los diferentes grados de desarrollo regional, para aportar los recursos y acciones acordes con los requerimientos de compensación de los desequilibrios existentes con la promoción de la modernización de los gobiernos locales, así como la promoción de las acciones y mecanismos para la participación de hombres y mujeres en igualdad de condiciones.

LOGROS:

G4

- En un comienzo se aplicó este principio debido al apoyo de las Unidades Técnicas Subregionales. Esto permitía que todos los entes territoriales concursaran por la asignación de recursos a través de proyectos en igualdad de condiciones, además del acompañamiento de la priorización, formulación y socialización de las comunidades;
- Hubo equilibrio relativo en la conformación de los equipos técnicos desde la perspectiva de género;

G5

- Equidad en género;
- Agenda de Pacífico XXI;

G6

- El programa permitió conocer las diferencias de desarrollo en el interior de la región pacífica y las diferencias entre ésta y el resto del país;

G1

- Aplicación del coeficiente de GINI como criterio de focalización de los recursos para cada región;
- Montos mínimos de inversión en comunidades indígenas;
-

OBSTÁCULOS:

G4

- Debilidad: faltó mayor promoción y apoyo para generar oportunidades de participación de mayor número de mujeres;

G5

- Se focalizó la inversión en la zona urbana y no en la rural;

G6

- Faltó la existencia de una propuesta constante/ permanente (durante todo el programa) que permitiera el cumplimiento de este principio;
- Como era indispensable, en la mayoría de los proyectos de alto monto, tener una contrapartida en dinero proveniente de los gobiernos municipales, fue muy difícil ejecutar con equidad;

ACIERTOS/DESACIERTOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

G4

- Desaciertos: El proyecto previó como beneficiarios a las entidades territoriales y miembros de la sociedad civil pero no se dieron las condiciones para que se manejara con equidad el acceso a los recursos a través de la formulación de los proyectos (las comunidades organizadas tuvieron dificultades para gestionar);

G5

- Recursos muy bajos teniendo en cuenta el estado de marginalidad de la región y el impacto de las inversiones no alcanzó a afectar el NBI, porque los recursos se atomizaron;
- Al contratar mano de obra foránea no se apoyó el proceso de profesionalización de la región;
- La inversión en comunidades indígenas fue menor que en comunidades afrocolombianas;

G6



- Acierto: Hubo una buena relación en la concertación de las prioridades de inversión, entre alcaldes, funcionarios del programa y la comunidad o la sociedad civil;
- Durante la ejecución del programa se dieron varios cambios en la estructura organizativa; esto en muchos casos incidió en el desconocimiento de las necesidades por parte de las administraciones;
- El Comité Coordinador no realizó sus funciones, en un porcentaje significativo y con la periodicidad que se necesitaba, por falta de voluntad política de funcionarios que no entendieron la trascendencia de éste en la eficiencia y eficacia de la ejecución del programa;

G1

- No fue central en el proyecto una perspectiva de género, sin embargo en los proyectos se propendía por ello;

PERTINENCIA: El Programa respetará y tendrá en cuenta la diversidad de la población participante en los aspectos sociales, étnicos, culturales, religiosos y de género.

LOGROS:

G4

- Todos los proyectos tuvieron en cuenta la diversidad de la población y se respetaron los aspectos sociales, étnicos, culturales y de género;
- Hubo democracia y participación en el proceso;

G5

- Se fortalecieron los aspectos culturales, teniendo en cuenta el desarrollo productivo y de acuerdo al sentir y al querer del Pacífico;
- Las comunidades se apropiaron del programa;

G6

- En los inicios de la ejecución del programa, este principio tuvo un alto grado de cumplimiento, ya que en su mayoría los funcionarios del programa eran de la región;

G1

- Es uno de los supuestos y principios básicos sobre los cuales funcionó el proyecto;
- Se transfirió tecnología apropiada para las condiciones específicas de la zona; Esto pudo generar un mayor grado de eficiencia;

OBSTÁCULOS:

G4

- Lamentablemente no todos los proyectos fueron pertinentes;
- La tramitología y los cambios en las reglas del juego afectaron el normal desarrollo de los proyectos.
- La ausencia de un manual de procesos y procedimientos permanente y documentado que involucrase los tiempos comunitarios;

G5

- El individualismo;
- Bajó el porcentaje de cofinanciación que no permitió maximizar los recursos;

G6

- Al finalizar el programa, este principio ha cambiado en su operatividad pues no se ha tenido el concurso del Comité Coordinador y la mayoría de los funcionarios que planifican y operativizan (ejecutan) las decisiones fundamentales, no son de la región;

ACIERTOS/DESACIERTOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

G4

- Acierto: actividad del equipo técnico, desde el punto de vista organizativo;
- Desacierto: Se solicitaron y aplicaron procedimientos no pertinentes y aplicables en concordancia con la realidad y vocación socioeconómica de la región;



- Desacierto: La tramitología volvió excluyente el acceso de las comunidades y de los posibles oferentes;
- Desacierto: El cambio de los administradores de recursos (Fonade, Fondos, OEI, etc..) y la falta de continuidad, incidió en la dinámica y eficacia en la ejecución;

G5

- Se agruparon algunas comunidades para ejecutar proyectos;
- Debilidad institucional y financiera;
- El manejo político de la asignación de los recursos de la localidad;
- No existieron planes o proyectos de largo plazo;

G1

- La prioridad en aplicación de este principio es absoluta para lograr que este tipo de proyectos funcionen;
- Desde el punto de vista de la pertinencia, se identifica como muy importante que se trabaje con las tecnologías adecuadas para la región;

INTEGRALIDAD: Las acciones corresponderán a los lineamientos y políticas del Gobierno Nacional en armonía con los objetivos de desarrollo de los entes territoriales y en articulación con las acciones de otros programas y entidades nacionales o regionales

LOGROS:

G6

- Los dineros girados por el Gobierno Nacional son insuficientes para atender las múltiples necesidades de la región Pacífica, En este sentido el programa constituye un complemento y un alivio para los sectores, especialmente en salud y educación;

G1

- Este principio se consideró aplicado;

OBSTÁCULOS:

G5

- Falta de compromiso del Gobierno Nacional;

G6

- El Estado tomó como “escudo” el Plan Pacífico para que desarrollara y ejecutara operaciones, proyectos y políticas en beneficio de la región. Sin embargo, en muchos casos, ni el estado ni el programa lograban solucionar nada;

ACIERTOS/DESACIERTOS DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL:

G5

- No hubo articulación entre los tres niveles;
- La figura de los Fondos Nacionales de Cofinanciación dejó de priorizar y otorgar recursos adicionales toda vez que se disolvió la idea de complementación y se reemplazó por la de sustitución de recursos (se utilizaron los recursos del crédito pero no recursos ordinarios del Presupuesto nacional);
- Faltó divulgación y fortalecimiento a los procesos;

G6

- El programa lleva más de diez años, periodo en el cual ha habido varios cambios de gobierno, que a la vez incidieron en cambios en las prioridades y políticas para la región y para el funcionamiento y ejecución del programa.
- Falta de coordinación y conflictos de intereses;

Avances, lecciones aprendidas y condiciones de sostenibilidad de los resultados del crédito 926/SF-CO
--



De acuerdo con el reglamento operativo, los componentes sustanciales del Plan Pacífico eran seis (6). El grupo deberá explicar en qué medida considera que hubo AVANCES en los objetivos generales de cada componente, qué LECCIONES se aprendieron en el proceso y cuáles condiciones deben garantizarse para que los resultados sean SOSTENIBLES en el tiempo.

COMPONENTE DE SANEAMIENTO BÁSICO.

AVANCES:

G1

- Se mejoró en cierto grado el acceso al agua en zonas donde anteriormente no había llegado el Gobierno;
- Se ha mejorado (sin saber exactamente cuánto) en los indicadores de calidad, cobertura y continuidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico;

G2

- Se ampliaron coberturas en agua potable y saneamiento básico;
- Las mayores inversiones del Plan Pacífico se dieron en este componente y en salud y educación;
- Se creó cultura de pago de servicios en algunas regiones del Pacífico;

G3

- Se logró la formulación de proyectos en el sector;
- Se mejoraron las condiciones generales frente a la problemática existente en el sector;

G5

- Adecuación de Sistemas de saneamiento básico y acueducto en las condiciones propias de la región;

LECCIONES APRENDIDAS:

G1

- Es necesario trabajar en la investigación, desarrollo e implementación de tecnologías pertinentes al ambiente, la economía y las estructuras de población;
- Articular los proyectos de agua potable a otros componentes como el de generación eléctrica a través de las micro centrales;
- No hubo articulación entre la coherencia entre la preinversión (estudios) y la inversión propiamente dicha;
- Utilizar tecnologías ya diseñadas y aplicarlas como en el caso CINARA de la Universidad del Valle en Cali;

G2

- Los proyectos se deben financiar completos y no por partes como se hizo al principio;
- Las instituciones a nivel nacional deben coordinarse para que no actúen en las regiones por separado;

G3

- No hay indicadores que midan los avances en la gestión;
- Se identificó la necesidad de educar en la cultura sanitaria;
- Falta de Planeación Presupuestal;
- No deben ofrecer soluciones fraccionadas a las necesidades sentidas de la población;

G5

- La inversión en Saneamiento Básico mejora la calidad de vida de la comunidad;
- Los Proyectos deben ser integrales;

CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD:



G1

- Fortalecer institucional y técnicamente los entes administrativos de los sistemas de saneamiento;
- Lograr el compromiso de las administraciones locales para la operación, funcionamiento y sostenibilidad de los sistemas;
- Adelantar procesos continuos de educación y acompañamiento ciudadano para el empoderamiento y apropiación de los proyectos;

G2

- El componente institucional debe estar considerado en cada proyecto;

G5

- Recursos insuficientes y falta de apoyo en la parte institucional;
- No hubo creación de empresas;
- Falta de recurso humano;
- La falta de operación y sostenibilidad;
- No hay cultura de pago ni responsabilidad con el sistema;

COMPONENTE DE APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES.

AVANCES:

G1

- Son pocas las experiencias exitosas obtenidas a través de este componente;

G2

- Se logró conformar grupos organizados a nivel empresarial;
- Empezaron a funcionar algunas microempresas (turismo, pesca, seguridad, alimentaria, generación de empleo);

G3

- Apoyo a las distintas asociaciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la región del Pacífico, en proyectos de fortalecimiento organizativo, favoreciendo el crecimiento de la capacidad instalada, conformando microempresas y reafirmando las ya existentes;

LECCIONES APRENDIDAS:

G1

- Focalizar la inversión hacia líneas estratégicas tales como eco-turismo, plantas medicinales y plantas de exportación;
- Articular las acciones e inversiones del programa a otros existentes en la región, liderados por organizaciones, administraciones o la cooperación internacional;
- Focalizar los apoyos hacia experiencias que estén en proceso y a través de créditos con muy buenas tasas de interés y condiciones de fomento;

G2

- La tramitología ante el MAVDT, debido al cambio de estructuras debilitó los procesos organizativos;
- No se han evaluado los proyectos productivos por lo tanto no se ha avanzado ni fortalecido el avance en este tipo de proyectos;
- Existen varios estudios por lo tanto se debe ser muy agresivo en la inversión definiendo cadenas productivas sostenibles;

G3



- Es posible crear empresas a partir de los recursos naturales y la diversidad de la región;
- A pesar del bajo nivel de escolaridad de las mujeres y hombres del pacífico se sostuvo la dinámica de las organizaciones y su productividad económica a lo largo del tiempo;

CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD

G1

- Trabajar en la implementación de cadenas productivas (transformadoras y comercializadoras);

G2

- El apoyo interinstitucional en lo técnico, asesoría y recursos;

G3

- Depende de la eficiencia y operatividad de cada organización;

COMPONENTE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL.

AVANCES:

G1

- Se generaron proceso de planeación en los diferentes niveles (consejo comunitarios, entidades indígenas, municipios y departamento) y sectorialmente;

G2

- Se formularon Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento;
- Se prepararon veedores ciudadanos;
- Hubo fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad Afrocolombiana;

G3

- Se logró fortalecer y capacitar a las alcaldías y sus organizaciones de apoyo así como la participación en el proceso de construcción de Agenda Pacífico XXI;
- Apoyo a procesos de titulación colectiva y planes de manejo para los territorios colectivos;

LECCIONES APRENDIDAS:

G1

- La construcción de los planes de desarrollo y los de los respectivos departamentos, en la medida que sean participativos, pueden mejorar la capacidad de gobernabilidad de las diferentes administraciones, además del respaldo que se pueda logara de las comunidades ante las contingencias que se presenten;

G2

- La inestabilidad del personal que labora en las administraciones municipales debilita el proceso de fortalecimiento;
- Se debe fortalecer la parte del Desarrollo Institucional de las comunidades indígenas;
- No hubo apropiación de los instrumentos de planeación contruidos por lo tanto no hubo apropiación;
- Tener un manual de procedimientos para la presentación de los proyectos;

G3

- Fortalecimiento de su capacidad de gestión y de los procesos organizativos para el manejo de la tierra;



CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD

G1

- Adelantar procesos permanentes y continuos de fortalecimiento del talento humano de las organizaciones étnicas y territoriales para la gestión;
- Articular los procesos de planificación con los consejos comunitarios y cabildos indígenas en los planos departamental y municipal;
- Diseñar modelos de administración de los consejos comunitarios que mejoren la capacidad de gobierno externo e interno;
- Educar y fortalecer a la comunidad para la participación y el fortalecimiento de la democracia;
- Se debe repensar la relación entre territorio y gobierno para los procesos de gestión;
- Es necesario implementar políticas que garanticen la continuidad del personal que se capacita en los municipios;

G2

- Deben continuar funcionando las veedurías;
- Existencia de organizaciones en el Pacífico;

G3

- Conocimiento de elementos jurídicos y técnicos que garantizan la existencia de organizaciones sociales;

COMPONENTE DE SALUD:

AVANCES:

G4

- El objetivo general se cumplió porque se contribuyó a mejorar el nivel de confianza y la cobertura con la construcción de puestos de salud, hospitales y dotación;
- A) En términos generales se mejoró el servicio de atención en salud a la mujer y al niño;
- B) No se cumplió con el fortalecimiento institucional, con énfasis en desarrollo humano;
- C) Hubo articulación de acciones con el Ministerio de Salud y Servicios Departamentales para la planificación de la inversión y complementariedad de la misma (se favoreció el acceso de la población ribereña, rural y urbano marginal);

G5

- Si hubo inversiones considerables y significativas en construcción, infraestructura hospitalaria, ampliación y mejoramiento;
- Actualización de equipo;
- Incorporación del sistema de medicina tradicional al actual (parteras);
- Campañas de prevención en salud;

G6

- Las condiciones de la región hacían que los servicios y programas de prevención no se pudieran enfocar a mujeres y niños solamente sino a atender familias en general; sin embargo, en infraestructura y equipos se logró aumentar la capacidad de los hospitales para atender mujeres y niños;
- Se logró reducir la tasa de mortalidad infantil gracias a las mejoras hechas a los hospitales con recursos del programa;
- Problemas culturales (educación de la población, especialmente rural), de dificultad en el acceso (distancias, medios de transporte) y de recurso humano (médicos especialistas, enfermeras, ..) hacían que se cumplieran los objetivos;



LECCIONES APRENDIDAS:

G4

- El programa funcionó en la medida en que logró articular acciones con las entidades territoriales y sectoriales;
- La responsabilidad de este componente estuvo a cargo de personas, con el perfil técnico (médicos) y conocedores de la región;
- Se dio espacio para el desarrollo de proyectos de medicina tradicional (no convencional) parteras y plantas medicinales;
- Se contribuyó al fortalecimiento de promoción y prevención de salud;

G5

- Las inversiones en salud mejoran la calidad de vida de la población reduce los indicadores de morbilidad;
- Los E.M.S. dieron atención primaria oportuna a los pacientes disminuyendo los riesgos;
- La medicina tradicional cerró la brecha con la medicina científica;

G6

- Faltó que los gobiernos locales pusieran la contrapartida en recursos humanos;
- Muy pocos centros de salud para muchas veredas, con escaso recurso humano (no permanente);
- El problema con las zonas rurales y zonas marginales es grave, pues es difícil garantizar servicios y acceso;
- En algunas zonas que no tienen funcionarios del Programa (como los municipios del Cauca) ha sido muy difícil implementar las acciones del programa;
- En la zona urbana se preocupan por la sostenibilidad de las construcciones y proyectos, pero en la zona rural no se preocupan por la sostenibilidad;

CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD:

G4

- Con el fin de garantizar un mayor nivel de sostenibilidad de los proyectos se requiere involucrar más a las comunidades con el fin de generar más compromiso y sentido de pertenencia.
- Garantizar mayor articulación de las acciones con las entidades territoriales y sectoriales;
- Implementar un sistema de monitoreo y seguimiento para verificar como evoluciona la prestación del servicio;

G5

- La sostenibilidad que depende de los entes territoriales está en riesgo;
- La operación y mantenimiento no está financiada por el programa;
- Falta de dotación adecuada;
- Las condiciones ambientales del Pacífico no favorecen el recibo de tecnologías de salud actuales;
- Falta de evaluación del plan de sostenibilidad y manejo;
- Falta de capacitación en el manejo de los equipos;

G6

- Sugerencias para la segunda fase del Plan Pacífico;
- Todas las instalaciones y equipos que se obtienen con recursos del programa deben ser utilizados de manera óptima;



- Incorporar Planes Educativos dirigidos a la población para la utilización de los servicios de salud;
- El PPP debería invertir además en el control de la malaria y el dengue, especialmente en zonas rurales;

COMPONENTE DE EDUCACIÓN Y CULTURA.

AVANCES:

G4

- Hubo ampliación de cobertura pero no se intervino en la calidad;
- Hubo deficiencias en el proceso de planeación integral pues no se compaginó la construcción de infraestructura física, la dotación al tiempo con la cualificación de docentes;
- Respecto de la etno-educación se apoyaron actividades puntuales y aisladas, pero no se articuló al trabajo que vienen desarrollando las instancias del sector;

G5

- Se mejoró la infraestructura existente así como la ampliación de centros de cómputo y laboratorios;
- Dotaciones;
- Actualización y capacitación de docentes, alumnos, directivos, padres de familia y otros;
- Mejora en la estructura curricular y en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI);
- Implementación tecnológica en los colegios con el apoyo de Portal.com;

G6

- Cauca no percibe avances y considera que el hecho de no haber tenido funcionarios del programa en sus municipios beneficiarios incide en este escaso logro; Valle también percibe escasos logros; Tumaco: ampliación de cobertura gracias a que constituyó y remodeló aulas, programas de atención para población especial (sordomudos). Vinculación con el programa Batuta, Reducción de la deserción: pasó de 15% a 11% y finalmente a 5%; Mejoraron los resultados del Icfes. Realización de convenios con universidades, para educación a distancia, atención a desmovilizados. La comunidad educativa cree en el Plan Pacífico, incluso más que en la alcaldía. Esto en buena medida se facilitó con la presencia del funcionario de la Región (Eugenio). Se elaboraron los PEI.
- Mucha "vuelta" para aprobar un proyecto. Mucha demora en los desembolsos, muchas veces deben pedir préstamos y pagar intereses. A raíz de estos trámites y demoras, cuando se empiezan a ejecutar los proyectos quedan desfinanciados; Debilidad.
- Fortaleza en Tumaco: Presencia permanente del coordinador regional de Nariño, Eugenio Estupiñán.

LECCIONES APRENDIDAS:

G4

- Hubo buena articulación con los entes territoriales;
- Es fundamental la dotación de infraestructura tecnológica;
- Debe haber mayor articulación con las secretarías de educación departamentales y municipales;
-

G5

- Mejoró las condiciones para la calidad de la educación;
- Mejoramiento de las condiciones físicas y locativas;
- La institución educativa organiza y se apropia de la autonomía institucional;
- Apropiación del curriculum con orientación pedagógica con base en la educativa;

G6

- Tumaco quiere tener Biblioteca Virtual;



- No se ha logrado bajar la tasa de analfabetismo en toda la región;
- Muchas veces se ha hecho inversión en infraestructura o en maestros, pero las familias siguen teniendo problemas de sostenimiento de los niños en la escuela y/o la alimentación escolar, útiles escolares, etc...
- Se cree que hay sostenibilidad de los proyectos;

CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD:

G4

- Se garantiza en la medida en que se sostengan los recursos de las transferencias.

G5

- No existen condiciones de sostenibilidad en los entes territoriales;
- Actualización del material pedagógico;
- Actualización del curriculum;
- Falta de profesionalización de la educación;
- Falta de evaluación del plan de sostenibilidad y manejo;

G6

- Sugerencias segunda fase Plan Pacífico:
- De la segunda fase depende que se sigan teniendo estos logros.
- Que se lleven los proyectos hacia otras zonas, que el programa haga presencia en municipios en los que la carencia de funcionarios locales ha impedido la inversión en infraestructura (Cauca y Valle). También mayor apoyo a las comunidades indígenas.
- Invertir en restaurantes escolares;
- Apoyo a la construcción de institución educativa superior para la comunidad indígena – ACNA RP.
- Crear un programa de diversificación de la educación básica y media para todos los colegios de la Costa Pacífica; esto contribuye a mejorar la capacidad productiva;
- Promover alianzas con el SENA;

COMPONENTE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL.

AVANCES:

G4

- Falló la articulación, participación y compromiso;

G5

- Actualización de algunos sistemas de información geo-referenciada para algunas localidades;
- Hubo avances en: POT-Planes de Ordenamiento Territorial, EOT-Esquemas de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo, Reestructuraciones, capacitaciones y veedurías ciudadanas;

G6

- Tumaco: Apoyo en formulación de proyectos. Apoyo en el año 2005 para la comunidad indígena;
- No ha habido mucha modernización administrativa de los entes municipales. Se presentan conflictos de interés, los gestores no son preparados académicamente. El Plan Pacífico contrató obras sin verificar contratistas ni interventores; Tumaco es mucho más participativo pues se involucra a toda la sociedad; el programa debería dar seminarios y talleres;
- Se demoran mucho los desembolsos;
- Falta de presencia institucional;



LECCIONES APRENDIDAS:

G5

- Administrativamente el Esquema de Ordenamiento Territorial está sistematizado y modernizado el mayor incremento de ingresos;
- Acceder a recursos por tener el EOT.

CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD:

G5

- Los capacitados o cualificados no tenían continuidad en la institución;
- Falta de continuidad en los procesos;

G6

- Sugerencias segunda fase:
- Buscar mecanismos para agilizar la gestión

Cómo el proyecto dentro del modelo de gestión adoptado manejó el proceso de descentralización y el control central de la inversión considerando el control de los recursos de inversión del Préstamo ? .

Durante la ejecución del Programa se identificaron tres periodos, con dinámicas y resultados propios. En un primer periodo la ejecución respondió a su diseño, utilizando El Sistema Nacional de Cofinanciación delegando la asignación de los recursos a cuatro entidades del orden nacional DRI, FIS, DNP y Findeter. Cada entidad definía la asignación presupuestaria para el componente sectorial de su competencia, conformando un sistema que atomizaba la asignación y ejecución de los recursos, y no garantizaba el seguimiento efectivo de la inversión de los mismos, perdiendo gobernabilidad, a pesar de utilizar las UDECOS a nivel departamental donde se recibían los proyectos generados en los municipios y la región, considerando las iniciativas locales y de la comunidad. El sistema definía un presupuesto sin contar previamente con un conocimiento de los Proyectos donde se invertirían los recursos, implementando un sistema de desembolso sin control inmediato y directo a la inversión. El Sistema Nacional de Cofinanciación no resultó benéfico para las regiones quienes recibían recursos suplementarios para los proyectos, mas no complementarios. Lo anterior se sumaba a la debilidad financiera de los entes territoriales, quienes enfrentaban déficit fiscal.

Un segundo periodo de ejecución se realizó utilizando una agente administrador de recursos, encargándose a FONADE. Los recursos asignados respondían a un POA concertado con la región a través del Comité Coordinador Nacional. La planeación tenía en cuenta una organización regional de programa y la participación activa de la región, pero con resultados escasos en la dinámica de la ejecución del préstamo.

Una tercera fase involucró la entrada de organismos administradores de recursos como la OEI y el traslado de la responsabilidad de la ejecución a un Ministerio el cual mantuvo un mayor control fiduciario y evitó la pérdida de los recursos no ejecutados, se adoptó un manejo mas centralizado en la ejecución y se redujo la organización regional que mantenía el programa, sin embargo se mantuvo el rol del Comité Coordinador Nacional. Los resultados muestran una mayor dinámica en la ejecución.

Las tres fases indicadas introdujeron nuevos procedimientos y políticas que se sumaron a los trámites necesarios para la aprobación de los proyectos, por lo cual el ciclo de ejecución de los proyectos se atrasaba como causa de los trámites exigidos, teniendo como consecuencia el desfinanciamiento de los proyectos al enfrentar interrupciones en el flujo de desembolsos.



Un esquema altamente descentralizado con agentes de baja capacidad de gestión se refleja en una baja dinámica en la ejecución, en contraste a un control central que mostró una dinámica de la ejecución durante la fase final del programa. Sin embargo hacer eficiente un esquema descentralizado y un esquema de control centralizado requiere de reglas y procedimientos claros, para no entorpecer con tramitología y cambios de reglas el flujo de recursos a los proyectos.

Análisis del cumplimiento de los objetivos del Préstamo para fortalecer las organizaciones de base y el objetivo de lograr fluidez y eficiencia en la ejecución de los proyectos?.

De 1994 a 2001, el modelo de gestión buscaba fortalecer a las organizaciones de base, no obstante con un costo de funcionamiento demasiado alto, en relación con la inversión (2:1). Asimismo la asignación de recursos para este fin, carecía de lineamientos concretos y respondía a la demanda de las comunidades, las cuales se apoyaban en las unidades técnicas. Con la modificación del modelo en el 2001 y el énfasis en los proyectos de inversión, se mejoró la relación inversión- funcionamiento (13:1).

Se concluyó que lograr los dos objetivos es un reto, ya que la dinámica de la inversión no es compatible con el proceso de fortalecimiento de las organizaciones de base y se cuestiona su sostenibilidad a partir de pequeños proyectos y pequeñas intervenciones.



Banco Interamericano de Desarrollo
Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR
Evaluación del Prestatario- Ministerio de Ambiente, Vivienda
Desarrollo Territorial

Nombre del Proyecto: Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica BID 926/SF -

Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de Ambiente, Vivienda Desarrollo Territorial

Prestatario: Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸

Fecha de Aprobación del Proyecto: 6 Julio 1994

Fecha Efectividad Contrato: 27 julio 1994

Fecha Evaluación Prestatario:

Fecha Esperada Taller de Cierre:

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☐ Probable (P) ☒ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☐ Satisfactory (S) ☒ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☐ Probable(P) ☒ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: Calificamos el desempeño del Prestatario considerando el periodo a partir del cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asumió la función de entidad ejecutora del Programa, esto es, a raíz de la fusión con el Ministerio de Desarrollo Económico en el año 2003.

⁸ Quien hace la evaluación es el ejecutor: Ministerio de Ambiente, Vivienda Desarrollo Territorial



Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

[☐] Muy Satisfactorio (MS) [☒] Satisfactorio (S) [☐] Poco Satisfactorio (PS) [☐] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: Se destaca la receptividad y flexibilidad del Banco para poner en marcha los cambios y ajustes que fueron requeridos durante la ejecución del Programa.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

Programa de Desarrollo de Sustentable de la Costa Pacífica - 926/SF-CO - (CO-0059)
INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) – Informe de Resultados y Procedimientos

A. PROCESO QRR

El Informe de Terminación de Proyecto (PCR) fue distribuido al QRR solicitando comentarios el 1 de abril de 2008. Los comentarios recibidos así como acciones posteriores han sido documentados en este Informe de Resultados y Procedimiento. No se realizó una reunión presencial.

B. Asuntos no resueltos

No existen asuntos pendientes.

C. COMENTARIOS

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
Eugenio F. Hillman Procurement Specialist - Andean Region Operations Procurement Office VPC/PDP	Procurement	No tenemos comentarios al PCR.	N/A

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
Laura Profeta Senior Counsel/Coordinator CAN/CCB/RTC Sovereign Guaranteed Operations Division Legal Department	Legal	Para los efectos de la Revisión de Calidad y Riesgo del Informe de Terminación de Proyecto de la referencia, confirmamos que hemos revisado el informe y que el mismo nos parece muy completo y bien hecho. Al revisarlo, lo que nos llama la atención es el largo período de ejecución del Programa y que no se haya tomado la decisión de cancelar con anterioridad esta operación, o tomado medidas más concretas para tratar de reformularla, toda vez que estaba en estado de clasificación de "alerta".	Evidentemente este programa excedió los plazos medios de ejecución y de desembolso. No obstante, por tratarse de recursos FOE y dada la problemática de la región en términos de capacidad institucional, carencias en cobertura de servicios, niveles de pobreza, y la pertinencia del programa, siempre existió la voluntad del prestatario y de los varios ejecutores del programa en darle continuidad, y en consecuencia presentaron las debidas justificaciones ante el Banco. A pesar de que el Programa no se reformuló, en el sentido de que los objetivos no se modificaron, se tomaron decisiones administrativas para focalizar esfuerzos en los sectores prioritarios. de esta manera eliminando algunos de ellos. Se hará la aclaración en el documento.
		Por otra parte, recomendamos que se aclare qué entidad completó la evaluación del Programa por parte del Prestatario (Anexo 7).	La evaluación del Programa fue completada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Se hará la aclaración en el (Anexo 7).
Héctor Salazar Asesor Principal, SCL/SCL	Social-SCL	Resultados Generales. Tomando en cuenta que han transcurrido 13 años desde la aprobación de esta operación, la documentación presentada y resumida en el PCR es la necesaria y suficiente para hacerse un juicio de la trayectoria de su ejecución y resultados alcanzados. Reconocemos en este sentido el esfuerzo hecho por parte del equipo responsable por la preparación del PCR y la claridad para referirse al fallo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo y en la identificación y el contraste con algunas externalidades positivas.	NA

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
		<p>Resultados de productos. (i) Componente de salud: de los tres outputs propuestos en realidad se alcanzó notablemente el de cobertura, pero los referentes a mejorar las condiciones de salud - especialmente materno-infantil - y el fortalecimiento de la capacidad operativa institucional no se alcanzaron y quizás sobre todo la información para ello no permite juzgar esta relación con mejoras de cobertura. Ergo, podría señalarse que el nivel de logro fue satisfactorio solo para cobertura, pero en el conjunto en realidad parecería ser poco satisfactorio y seguramente reflejando también un problema de diseño de indicadores.</p>	<p>(i) Componente de Salud. Estamos de acuerdo con sus comentarios sobre la calificación de satisfactorio solo para los logros en cobertura, lo cual no se ve reflejado en indicadores de efecto en la población. Dada la multiplicidad de variables que pueden incidir en la tasa de mortalidad (pobreza, desplazamiento, etc), con la sola mejoría en los indicadores de cobertura, y sin controlar por los otros factores que afectan las tasas de mortalidad, no es factible establecer el impacto del aumento en la cobertura en las tasas de mortalidad. Se hará la aclaración respectiva en el documento.</p>
		<p>(ii) Componente de educación: similar al caso de salud, las metas de cobertura se lograron en forma satisfactoria pero la tasa de analfabetismo prácticamente no cambió, sugiriendo esto un problema también posiblemente de diseño de indicadores. Se hace la misma recomendación.</p>	<p>(ii) Componente de educación: Al igual que en salud, estamos de acuerdo con sus comentarios sobre la calificación. Al igual que con el indicador de salud, no es posible determinar el efecto del aumento de cobertura en las tasas de analfabetismo, debido a que hay otros factores que inciden en las tasas que no se dispone de la información necesaria para poder controlar por ellos y aislar el efecto de cobertura en las tasas observadas de analfabetismo. Sobre la relación entre cobertura y analfabetismo y si bien se disminuye este último, las coberturas presentaron mayores tasa de crecimiento. Al respecto faltaría indagar sobre las tasas de deserción escolar, repitencia, etc, ya que se puede estar ampliando cobertura, pero si la deserción es alta, no estaría necesariamente disminuyendo el analfabetismo. Por otra parte el indicador de analfabetismo, se toma para los mayores de 15 años, los cuales dadas las condiciones del pacífico, es difícil que retomen los estudios. Esta situación presupone una disminución muy lenta del indicador en el tiempo..</p>

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
		<p>Desempeño del Banco. En esta sección se indica que el banco presentó una gran flexibilidad frente a factores críticos que se enfrentaron a lo largo de la ejecución del Programa, pero cabe la pregunta si esa flexibilidad es justificable en un proyecto que duró tanto tiempo en ejecución. La impresión que se da es que el Banco fue básicamente reactivo a las demandas del Prestatario y Ejecutor y a lo mucho se dio acordó en 2001 una cancelación parcial de recursos (US\$4,6m) en vez de haberse cancelado por completo el préstamo, sobre todo después de la evaluación intermedia de 1997. Parecería que el desempeño del Banco debería ser juzgado en forma más crítica como poco satisfactoria, al igual que la del Prestatario/Ejecutor.</p>	<p>El banco hizo los mejores esfuerzos para apoyar el programa, y durante los últimos tres años tomó acciones para garantizar el cierre del programa, fue así como se dio una prórroga especial, con lo cual se comprometieron los recursos en contratos que se incluyeron en el respectivo Modelo 8. Al final se hizo la ultima cancelación por un valor de US\$1 millón.</p>
		<p>Evaluación y Seguimiento. En esta sección se indica que está llevándose a cabo el proceso de contratación de la evaluación expost del Programa. Sería importante indicar cual será el tipo de evaluación de impacto que se piensa hacer, ya que según se indica los propios indicadores para seguimiento del proyecto se construyeron haciendo un "retrofitted log-frame" y no es claro cómo medir relaciones de causa efecto básicas entre los OD y los resultados de algunos componentes relacionados a beneficiarios del programa, por ejemplo, entre cobertura de salud y educación y reducciones y/o aumentos de tasas de condiciones de salud y de analfabetismo respectivamente.</p>	<p>4. Evaluación y Seguimiento: Conjuntamente el DNP y el MAVDT prepararon los TDR, Con la evaluación de impacto, se investigará la situación de las obras realizadas y mejoradas y se conformarán nuevos indicadores que expliquen las relaciones causales y de efectos en la población a la medida de lo posible, y según la disponibilidad de datos.</p> <p>Se espera que la evaluación de impacto del Programa, investigue factores como la deserción escolar, las tasas de repitencia entre otros con el fin de explicar relaciones entre cobertura y analfabetismo, de tal forma que haya una mayor claridad sobre relaciones causales y de efectos en la población</p>
		<p>Lecciones Aprendidas. Esta sección presenta consideraciones muy importantes, pero cuesta trabajo entresacarlas directamente de cada párrafo, casi todas aparecen dichas en medio del texto; por lo tanto se sugiere que se revise la presentación poniéndolas al inicio y no al final de la explicación. Asimismo se sugiere agregar una lección en relación al diseño del proyecto y la posibilidad de que el Banco no sea tan flexible dejando pasar tantos años para una ejecución como en este caso.</p>	<p>Se revisará la sección de Lecciones Aprendidas para incorporar las recomendaciones.</p>