

# PROGRAMA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA COSTA PACIFICA

(CO-0059)

## RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y                      República de Colombia  
GARANTE:

ORGANISMO EJECUTOR: Departamento Nacional de Planeación (DNP)

MONTO Y FUENTE:	BID (préstamo):	US\$40,000,000 (FOE en moneda local)
	BID (cooperación técnica no reembolsable):	US\$10,000,000 (ingreso neto del FOE en moneda local)
	Aporte local:	US\$21,400,000
	Total:	US\$71,400,000

TERMINOS Y	Período de amortización:	30 años
CONDICIONES	Período de desembolso:	5 años
FINANCIERAS:	Período de gracia:	7 1/2 años
	Tasa de interés:	2% anual
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	n/a

**OBJETIVOS:** El objetivo del programa es fortalecer la capacidad institucional de las entidades gubernamentales, grupos comunitarios y organizaciones privadas y no gubernamentales en la región de la costa del Pacífico de Colombia, zona de extrema pobreza y enorme biodiversidad. Las inversiones del programa deberían resultar en una utilización de recursos en la región con mayor eficacia y eficiencia, con el fin de lograr una mejora sustentable de las condiciones de vida y de los niveles de ingreso de los habitantes de la región. Esta operación constituye la primera fase de una actividad de largo plazo de 15 a 20 años, que se realizaría en varias etapas. El programa, concebido para proporcionar orientación técnica y apoyo financiero al programa gubernamental para el desarrollo regional de la costa Pacífica (denominado "Plan Pacífico"), que está financiado por varias fuentes internacionales, así como por un importante aporte de recursos del gobierno nacional, tiene tres objetivos básicos: a) mejorar la calidad de gobierno: fortalecer las instituciones locales públicas, privadas y no gubernamentales; fomentar la toma de conciencia cívica y las aptitudes de las organizaciones comunitarias para facilitar una participación más activa en los asuntos locales, y proporcionar capacitación en

técnicas de aprovechamiento de tierras para la utilización y manejo sustentable de los recursos naturales renovables; b) servicios básicos: mejorar la calidad y el acceso a los servicios de atención de la salud, educación, saneamiento, electrificación rural, telecomunicaciones y transporte; y c) actividades productivas sustentables: apoyar la investigación, evaluación y difusión de información sobre utilización y manejo sustentable de los recursos naturales renovables.

**DESCRIPCION:**

El programa adopta un enfoque integrado para tratar la amplia variedad de problemas que afectan a la región del Pacífico. Se guía por los siguientes principios: a) respetar la diversidad social, étnica y cultural de la población local y la participación de la mujer; b) promover la modernización de los gobiernos locales y la participación de la sociedad civil; c) promover la apreciación y el conocimiento de la diversidad biológica regional y el uso sostenible de los recursos naturales renovables; d) aprender de las pasadas experiencias e iniciativas de la región; y e) financiar proyectos generados principalmente por las comunidades por medio de sus gobiernos municipales.

La modalidad del programa es la de programación por etapas, en la cual la ejecución se divide en períodos anuales claramente definidos; antes del final de cada período se elaborará el plan anual de operaciones para la fase siguiente, sobre la base de los objetivos del programa y la evaluación anual.

El programa comprende proyectos que por lo general son pequeños, sin complicaciones técnicas, con un costo promedio que se prevé que sea inferior a US\$100.000 y agrupados en los siguientes componentes: a) atención de la salud: programas de salud pública concentrados en atención materno-infantil así como en control de enfermedades epidémicas, fortalecimiento institucional y mejoramiento de la red de servicios de salud pública; b) educación: preparación de planes municipales y regionales de educación, asistencia en la elaboración de programas pedagógicos para cada plantel, creación de una red de centros de investigación en la región del Pacífico; rehabilitación, mejoramiento y ampliación de la infraestructura, e introducción de libros de texto y otros materiales didácticos diseñados específicamente para la región, diversificación de la educación secundaria y mejoramiento de las condiciones de vida de los educadores; c) saneamiento ambiental: fortalecimiento institucional de cooperativas, organizaciones

comunitarias y proveedores de servicios públicos; educación sanitaria; construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado, incluyendo zonas rurales y aisladas, y mejoramiento de la recolección y disposición de desechos; d) desarrollo institucional: asistencia en la elaboración de planes de gobierno; capacitación en gestión estratégica y liderazgo, sensibilidad en cuanto a la participación de la mujer; elaboración de planes de desarrollo para los municipios; fortalecimiento de la participación comunitaria en los procesos locales de planificación; uso de información georeferenciada en la planificación territorial y de planes de aprovechamiento de tierras, y establecimiento de sistemas municipales de información; e) planes de zonificación y ordenamiento territorial: análisis de la información disponible relacionada con zonificación y determinación y financiamiento de necesidades adicionales de información, y preparación de planes de zonificación y ordenamiento territorial; f) aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables: investigación, evaluación y difusión de información sobre la utilización sostenible de recursos naturales renovables, programas para mitigar los efectos de las actividades generadoras de ingreso que sean dañinas para el medio ambiente; ampliación de programas para promover y apoyar la creación de pequeñas empresas y microempresas, con enfoque en la utilización sustentable de los recursos de la región; y g) transporte, telecomunicaciones y electrificación rural: diagnóstico detallado de los problemas en las diferentes áreas y preparación de respuestas estratégicas.

**CLASIFICACION  
AMBIENTAL:**

El Comité del Medio Ambiente, en su reunión del 13 de julio de 1993, clasificó esta operación en la Categoría III.

**BENEFICIOS:**

El programa beneficiaría directa o indirectamente a un porcentaje considerable de los 900.000 residentes de la región de la costa del Pacífico. Los gobiernos municipales y departamentales recibirán capacitación para manejar mejor los recursos, prestar servicios básicos y tener en cuenta las condiciones del entorno natural en la toma de decisiones. Los grupos comunitarios recibirán apoyo para mejorar el nivel y la calidad de su participación en el gobierno local y regional. Las inversiones en planificación, infraestructura y capacitación de los proveedores de servicios sociales, tendrán como resultado mejores servicios de salud, educación y saneamiento. Además, se prepararán respuestas bien concebidas a las complejas cuestiones que comprenden el transporte, las telecomunicaciones y la electrificación rural, y se pondrán

en marcha las etapas iniciales de las estrategias respectivas. Por último, se ampliará la disponibilidad de información sobre los recursos naturales renovables de la región y los residentes recibirán capacitación en el uso eficiente y sustentable de dichos recursos.

**RIESGOS:**

Este programa constituye la primera fase de una actividad de largo plazo para responder a los graves problemas institucionales, sociales, económicos y ambientales de la región. El riesgo principal tiene que ver con las débiles instituciones que prepararán y manejarán ciertos proyectos. El riesgo se trata mediante esfuerzos considerables que se dedicarán al desarrollo institucional así como a la creación de una estructura de apoyo para ayudar a las comunidades locales y municipios a definir, preparar, ejecutar y evaluar proyectos. En el pasado, la mayoría de los programas del gobierno en la zona del Pacífico realizaron esfuerzos mínimos para consultar a los beneficiarios finales, lo que tuvo como resultado el escepticismo general de la población local con respecto a los gobiernos nacional y departamental. El programa se propone superar este problema involucrando la activa participación de la población local en la preparación y operación de los proyectos, así como a través de consultas regulares sobre los proyectos o las políticas que afecten a una comunidad dada.

Otro riesgo tiene que ver con la dificultad de identificar profesionales calificados que trabajen en la región, debido a las difíciles condiciones de vida. El programa reconoce la gravedad de esta situación, y especialmente en lo que se refiere a los componentes de salud y educación se tomarán medidas para mejorar estas condiciones, con el fin de atraer a profesionales a la región. En la contratación de personal para respaldar la ejecución del programa, se hará un esfuerzo de contratar a los candidatos más calificados por medio de una competencia abierta, manejada por comités departamentales, que tendrán un importante nivel de participación comunitaria. Para poder optar al financiamiento, los proyectos tendrán que demostrar que serán capaces de sostenerse e identificar fuentes de financiamiento para cubrir los sueldos y demás gastos de personal que se derivarán de su operación y mantenimiento.

El sistema nacional de cofinanciación (SNC), de reciente creación, que depende de una estructura descentralizada en la cual la mayoría de las decisiones sobre cofinanciamiento se tomarán a nivel departamental, crea una cierta incertidumbre para el

programa. Los fondos del gobierno nacional que se encauzarán por medio del SNC son mucho mayores que los del programa, y el gobierno ha asignado considerables recursos durante el resto de este año para preparar al personal en todos los niveles del sistema para asumir estas nuevas responsabilidades.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO PARA EL  
PAIS Y EL SECTOR:**

El proyecto es congruente con el mandato del Banco en virtud de las séptima y octava reposiciones de capital, en el sentido de dar prioridad a proyectos que se concentran en los sectores sociales, el fortalecimiento institucional y el medio ambiente. La costa del Pacífico es la región más empobrecida de Colombia, está habitada principalmente por minorías étnicas y también se considera una de las zonas de mayor biodiversidad del mundo. El proyecto es compatible con la estrategia general acordada entre el Banco y Colombia durante la misión de revisión del programa de préstamos, realizada en enero de 1994, en la cual el gobierno solicitó que el Banco hiciera uso de su experiencia para apoyar la preparación de programas para resolver algunos de los problemas más complejos que enfrenta el país.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES DEL  
PRESTAMO:**

Condiciones previas al primer desembolso:

a) establecimiento de un comité dentro del DNP para coordinar diversos programas internacionales (Programa de Manejo de los Recursos Naturales del Banco Mundial; BioPacífico, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Gobierno de Suiza y la presente operación) así como otras iniciativas nacionales en la región de la costa Pacífica (véase el párrafo 1.30);

b) establecimiento formal del comité regional de coordinación del programa por medio de un acuerdo que sería suscrito por el DNP y los once miembros del comité (los gobernadores de Valle, Cauca, Chocó y Nariño, cuatro alcaldes que representen cada uno de los departamentos de la costa del Pacífico, y representantes de cada uno de los siguientes grupos: i) las comunidades indígenas, ii) comunidades negras, y iii) organizaciones no gubernamentales que trabajan en la región (véase el párrafo 4.4);

c) ejecución de un acuerdo entre el DNP, las tres administradoras de los fondos de cofinanciación (FIS, FINDETER, DRI) y los cuatro departamentos de la región, por medio del cual se comprometan a administrar los recursos del programa de conformidad con el reglamento operativo y el sistema de gestión y a que

los recursos del programa se traten como complementarios a otros asignados a la región del Pacífico a través del SNC (véase el párrafo 3.11);

d) el reglamento operativo y el sistema de gestión del programa han sido aprobados y puestos en vigencia (véase el párrafo 3.2);

e) firma de un acuerdo con el FONADE para la administración financiera de ciertos recursos del programa (véase el párrafo 3.13), y

f) establecimiento de la unidad técnica nacional (UTN) bajo autoridad del Director o Subdirector del DNP, con personal adecuado y de conformidad con la estructura acordada con el Banco (véase el párrafo 4.3).

Condiciones contractuales:

Para la ejecución

a) los convenios entre los fondos de cofinanciamiento y los beneficiarios finales incluirán disposiciones que estipulen que las obras y los equipos financiados en virtud del programa se mantendrán en forma adecuada en conformidad con normas técnicas aceptadas generalmente y que se seguirán los procedimientos de contabilidad y auditoría del programa (véanse los párrafos 3.15 y 3.16);

b) con excepción del coordinador nacional del programa que será contratado con recursos de la contrapartida local, todo el personal profesional que forme parte de la estructura de apoyo se contratará mediante un proceso abierto y competitivo sobre la base de descripciones de trabajo, requisitos y condiciones de empleo previamente acordados con el Banco. El personal que forme la UTN será seleccionado por el coordinador nacional del programa tras haber recibido del Banco la notificación de "no objeción". La selección final del personal profesional que trabajará en las oficinas departamentales y las unidades técnicas subregionales será por comités en cada uno de los cuatro departamentos del programa. Los comités estarán integrados por representantes de: a) el gobernador del departamento; b) el coordinador nacional del programa; y c) los grupos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el departamento (véase el párrafo 5.9);

c) el plan operativo anual (POA) será presentado al Banco 90 días antes del inicio de cada año calendario de la ejecución del programa (véase el párrafo 3.18);

d) dentro de 90 días antes del inicio del segundo año del programa, la UTN presentará al Banco una lista de los indicadores que se utilizarán en la preparación de la evaluación ex-post además de un estimado de las metas generales del programa; la evaluación ex-post será presentada al Banco dentro de los dos años siguientes al desembolso final (véase el párrafo 3.22); y

e) el organismo ejecutor presentará los estudios de factibilidad y diseños para todos los proyectos y los términos de referencia para todos los estudios que se efectuarán durante el primer año del programa, como se indica en el Apéndice I del Anexo A del contrato, dentro de los seis meses de la fecha del contrato (véase el párrafo 3.23).

#### Informes

f) dentro de los dos años siguientes a la fecha del contrato del préstamo, el gobierno emitirá una declaración de políticas sobre sus planes a mediano plazo para la región de la costa del Pacífico en la que se incluyan los resultados de los estudios relativos a zonificación y ordenamiento territorial (véase el párrafo 3.21);

g) los estados financieros correspondientes al programa serán sometidos a auditoría por una firma de contadores públicos que sea aceptable para el Banco o por la Contraloría General de la República (véase el párrafo 3.16);

h) del año de la terminación de la primera de las obras del programa hasta cinco años después del último desembolso, el organismo ejecutor incluirá en su informe semestral sobre la marcha del programa, o en un informe separado, una reseña del mantenimiento de dichas obras y equipos (véase el párrafo 3.15); y

i) durante los primeros dos años de la ejecución del programa, el organismo ejecutor incluirá en el informe semestral de progreso, una sección especial que evalúe la incorporación de los aspectos de género en la ejecución del programa (véase el párrafo 3.20).

#### **CONDICIONES ESPECIALES DE LA COOPERACION TECNICA:**

Condiciones previas al primer desembolso incluyen todas las condiciones aplicables al préstamo y la siguiente:

a) que se haya suscrito un convenio con FONADE para la administración financiera de los recursos de la cooperación técnica (véase el párrafo 1.11 del Anexo II-1).

Condiciones contractuales incluyen las descritas en los párrafos 3.15, 3.16, 3.21, 3.22, 3.23, y 5.9 de este documento y la siguiente:

a) que los gastos en que incurra el organismo ejecutor, hasta un monto de US\$250.000 por concepto de servicios de consultoría, que hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el convenio, dentro de los doce meses de la fecha de la resolución, podrán reconocerse como gastos imputables al producto de la cooperación técnica (véase el párrafo 1.10 del Anexo II-1).

**EXCEPCIONES A LA  
POLITICA DEL  
BANCO:**

Debido al gran número de proyectos pequeños, la correspondiente cantidad de comprobantes de gastos, y para facilitar una administración más eficiente del programa, las entidades beneficiarias presentarán los comprobantes de gastos a los fondos de cofinanciación y al FONADE en lugar de al Banco, para justificar cada solicitud de desembolso. La auditoría anual del programa incluirá una revisión de dicha documentación (véase el párrafo 3.17).

Antes de la adquisición de bienes o la iniciación de obras, las entidades beneficiarias presentarán a los fondos de cofinanciación en lugar de al Banco, los planes generales, las especificaciones, y prueba de que se tiene los derechos pertinentes sobre los terrenos y las aguas donde se construirán las obras. El Banco se reservará el derecho de revisar dichos documentos. Se justifica por el gran número de obras pequeñas y por los problemas de entrega de información y comunicación entre el Pacífico y la oficina del Banco en Bogotá (véase párrafo 3.14).

En lo que respecta a servicios de consultoría financiados con recursos de la contrapartida local, el Banco se reservará el derecho de revisar y objetar los nombres y antecedentes de las firmas y consultores individuales en vez de aprobar cada contratación. Se justifica este procedimiento por el alto volumen y bajo valor de los contratos de consultoría (véase párrafo 3.14).

**OTRO:**

El otorgamiento de fondos del ingreso neto del FOE en moneda local en términos no reembolsables a un país de categoría "B", como Colombia, se permite como una excepción a la regla general cuando la cooperación técnica beneficia a los grupos socioeconómicos más bajos, como es el caso de esta operación.

**NOTA:**

Los recursos de la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP) referentes a este programa serán desembolsados con cargo al capital ordinario del



Banco, mientras que el préstamo y la cooperación técnica serán financiados exclusivamente en moneda local. Esta modalidad requiere que el convenio para la utilización de los recursos de la FPP incluya procedimientos especiales para su reembolso (véase el párrafo 3.23).

Los contratos del préstamo y de la cooperación técnica que se proponen y sus respectivos anexos se encuentran a disposición de los Directores Ejecutivos, para consulta, en la forma en que fueron negociados con el prestatario y el organismo ejecutor.

## I. ANTECEDENTES

### A. Descripción

#### 1. La región y su población

- 1.1 La región de la costa del Pacífico comprende una superficie de aproximadamente 75.000 km<sup>2</sup>, lo que representa el 6,2% del territorio del país. La región abarca la porción más occidental de Colombia, con una longitud de 1.300 km desde la frontera con Panamá al norte hasta la frontera con Ecuador al sur. Al este se encuentra la cordillera occidental y a unos 60 km al oeste está el océano Pacífico. La región ocupa todo el departamento del Chocó y las zonas occidentales de los departamentos de Valle, Cauca y Nariño.
- 1.2 Se estima que el número de habitantes es de 900.000, lo que constituye el 2,7% del total de la población de Colombia. Compuesta en un 90% por afro-colombianos, descendientes de esclavos que fueron transportados por los españoles desde la costa oeste del Africa ya en el siglo XVI para trabajar en las minas de oro y en las plantaciones. La población restante está compuesta por un 6% de mestizos del interior de Colombia, por lo general atraídos a la región por el empleo en el sector público, y por un 4% de grupos indígenas, principalmente de las étnias Embera, Waunanas y Catíos. La proporción de población mestiza es muy inferior al promedio de Colombia (estimado en 80%), ya que históricamente los inversionistas del interior rara vez han establecido residencia en el Pacífico, prefiriendo administrar sus intereses económicos desde las ciudades de los departamentos de Valle y de Antioquia. La mayoría de la población indígena reside en 61 resguardos, ubicados principalmente en el departamento del Chocó, que ocupa 16% del territorio de la región. Estos resguardos tienden a estar ubicados en zonas montañosas aisladas e inaccesibles, donde los indígenas se refugiaron frente a los avances de los colonos y las poblaciones negras.
- 1.3 La población de la costa del Pacífico es predominantemente urbana; aproximadamente un 70% reside en las zonas centrales de los 38 municipios de la región. Las concentraciones más grandes de población se encuentran en Tumaco (109.000), Quibdó (112.000) y Buenaventura (235.000), siendo este último el puerto más importante de Colombia, por el cual pasa aproximadamente el 60% del comercio exterior. El resto de la población, por lo general, está disperso en pequeñas concentraciones a lo largo de las riberas de los ríos y estuarios que atraviesan la región. La tasa de crecimiento de la población regional es de 3,8% anual, más del doble del promedio nacional, más pronunciado en los centros urbanos.

#### 2. Condiciones socioeconómicas

- 1.4 La región del Pacífico es la menos desarrollada de Colombia; según las estadísticas del gobierno, las necesidades humanas básicas del 70% de la población no están satisfechas. El ingreso per cápita promedio es solamente de US\$500 al año, aproximadamente un tercio del promedio nacional. Los servicios públicos son inadecuados en

todas las áreas, y su diseño y funcionamiento por lo general reflejan estrategias elaboradas para el interior de Colombia, que es montañoso y considerablemente diferente (véase el Anexo I-1).

a. Salud

- 1.5 La situación de salud de la costa Pacífica es la más crítica del país. Presenta un nivel de salud caracterizada por la prevalencia de enfermedades infecciosas que acompañan a la pobreza, la malnutrición, y la higiene ambiental y personal inadecuada. Este perfil de salud se acompaña de un perfil demográfico caracterizada por la existencia de tasas muy elevadas de natalidad acompañado de altas tasas de mortalidad general. La interpretación de los indicadores de salud expresa la inadecuada condición sanitaria de los habitantes de la región. En efecto, la tasa de mortalidad infantil presenta tasas que oscilan entre 36,9 y 177 por mil nacidos vivos (promedio nacional de 32). La tasa de mortalidad materna al nivel nacional es de 20 por diez mil nacidos vivos, y para los municipios pacíficos de El Charco y Guapi es de 66 y 125, respectivamente. En cuanto a las principales causas de muerte materna se mencionan las hemorragias y estados toxémicos gravídicos. Hay que hacer constar la existencia de un importante subregistro de datos (30% a 40%), lo que implica condiciones de salud aún más graves.
- 1.6 Con respecto a la morbilidad, el mayor problema lo constituyen las enfermedades transmisibles (gastroenteritis, respiratorias agudas, malaria). La alta prevalencia de paludismo en la región está indicando la ausencia de programas eficaces de control de dicha enfermedad. Esta prevalencia de paludismo tiene significado aún más grave dado la alta incidencia de "plasmodium falciparum" como agente etimológico de dicha enfermedad (mayor letalidad y mayores complicaciones de tipo cerebrales y renales). El cólera tuvo su puerta de entrada al país por la región Pacífica, y mantiene un nivel endémico como reflejo de las inadecuadas condiciones de saneamiento ambiental.
- 1.7 La organización del sector se caracteriza por: a) baja cobertura de atención (60% de población se estima que no tiene acceso a los servicios de salud), lo que a su vez se debe a la escasa presencia institucional y por las condiciones de los asentamientos humanos (poblaciones ribereñas sin vías de comunicación terrestre) que dificultan el acceso a los servicios; y b) falta de coordinación institucional. En cuanto al sistema de prestaciones de salud, es notorio: a) la escasez y falta de capacitación de los recursos humanos; b) la obsolescencia físico funcional del escaso recurso físico existente; c) la falta de participación comunitaria; y d) la inadecuación de un "modelo de atención de salud" que no responde a la estructura epidemiológica prevalente ni a la diversidad étnica y cultural de la región, a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, y tampoco a las necesidades de las comunidades.

b. Educación

- 1.8 Si bien en el Pacífico, durante los últimos diez años, ha habido un número importante de iniciativas destinadas a ampliar la cobertura

y mejorar la calidad de la educación, dicha región, además de adolecer de todos los problemas característicos del sistema educativo nacional, también se ve particularmente afectada por tres condiciones propias: a) la escasa pertinencia de la educación frente a las culturas del Pacífico, por una parte, y a las necesidades del desarrollo, que exigen participación, eficiencia, y equidad, por la otra; b) la dispersión espacial de la población que genera serios retos funcionales para la operación del servicio; y c) las condiciones de pobreza que demandan la mano de obra de los niños y particularmente de las niñas en edad escolar, y la asociada desvalorización de la educación formal como camino para el desarrollo individual y colectivo. Evidencias empíricas permiten sugerir que la deserción femenina es superior a la masculina y, se considera que sus causas se relacionan con el elevado embarazo precoz y presiones socio-culturales. En todas las categorías, la escolaridad en el Pacífico es inferior en alrededor de dos tercios de los promedios nacionales; en el caso del departamento del Chocó en el año 1991, de cada 100 niños que se matriculan en primer grado de primaria, se estima que sólo 25 lograrán terminar el quinto grado.

- 1.9 Por otro lado, el nivel de investigación es muy reducido y sus resultados no son integrados en la educación. Los maestros cuentan con una formación escasa, panorama que se acentúa por la insuficiente, limitada, y baja calidad de la capacitación ofrecida. Los libros de texto siguen siendo insuficientes, especialmente en áreas rurales y el material escolar aún contiene muchos estereotipos culturales y de género que no responden a la realidad ni al estilo de desarrollo requerido para el Pacífico. Es notoria la ausencia de sistemas de información para la toma de decisiones y la insuficiencia de construcciones escolares y su estado de deterioro. Las enormes carencias de la educación deben señalarse como factores altamente responsables de las condiciones de atraso de la región, que han limitado las posibilidades de los habitantes para lograr su propio desarrollo.

c. Saneamiento ambiental

- 1.10 Las condiciones sanitarias son muy precarias. Durante la epidemia de cólera en América Latina en 1991, el Pacífico fue la región de Colombia que registró el mayor número de muertos causados por esta enfermedad. En el "Plan Nacional de Prevención, Control y Erradicación del Cólera" anunciado por el gobierno nacional en 1991, se identificaron 45 localidades en el país, principalmente del Pacífico, para construir sistemas de acueducto y alcantarillado. Este plan está siendo ejecutado. La cobertura actual de los servicios de acueductos en las cabeceras municipales alcanza un promedio del 48%, y el alcantarillado tiene un promedio de 10% en las áreas urbanas. Estas coberturas están por debajo de los promedios nacionales del 82% para acueducto y 50% para alcantarillado. La cobertura de acueducto en las zonas rurales alcanza el 12,8%; mientras la de alcantarillado está alrededor del 2% (sin incluir el municipio de Buenaventura), situación que repercute agudamente en la mujer, por ser ella la responsable principal del acarreo y uso de agua. En lo que se refiere a aseo, los sistemas de recolección

presentan coberturas de 10% y carecen de mecanismos de disposición de residuos sólidos.

- 1.11 La situación institucional de los servicios de saneamiento es deficiente. En las cabeceras municipales se cuenta con estructuras institucionales incipientes, en general, dependencias de la administración municipal y en algunos casos juntas administradoras locales. En los corregimientos y zonas rurales, se cuenta con entes de servicio inadecuados con poca asistencia disponible del nivel nacional o departamental.

d. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables

- 1.12 La mayoría de las actividades productivas se basa en la explotación de recursos naturales en minería, silvicultura y acuicultura. Colombia cuenta con amplia legislación sobre la utilización de recursos naturales, pero su fiscalización, especialmente en la zona del Pacífico, es sumamente débil. Con frecuencia las prácticas de explotación son dañinas para el medio ambiente, como el uso del mercurio y chorros de agua en la minería, y no son sustentables, como en el corte de manglares para su utilización en la construcción. Históricamente, los residentes de la región han tenido poca participación en la toma de decisiones por parte del gobierno en lo que respecta al otorgamiento de permisos y concesiones para la explotación de recursos minerales o forestales.

- 1.13 Pese a la extrema pobreza de sus habitantes, se estima que la región proporciona el 60% de la madera y pulpa que se consume en Colombia y 45% de la producción del sector pesquero. La mayoría de los recursos extraídos de la región se compran a precios sumamente bajos y son transportados a las ciudades del interior para su elaboración industrial. En el Pacífico se ve limitada inversión de capital, aparte de unos pocos aserraderos, plantas productoras de harina de pescado y de aceite de palma, y establecimientos comerciales en los municipios más grandes.

- 1.14 Los suelos de la región, con excepción de algunas zonas limitadas, por lo general no son adecuados para la agricultura debido a la elevada precipitación pluvial y a los bajos niveles de nutrientes. La agricultura de subsistencia se practica a lo largo de las riberas de ciertos ríos, y hay parajes donde han tenido éxito las plantaciones de plátanos, cacao y coco. En el norte del departamento del Chocó existe una limitada cría de ganado.

e. Transporte y telecomunicaciones

- 1.15 Los servicios de transporte, ya sean dentro de la región o que llegan y salen de esta, son precarios, costosos, lentos y pocos confiables. El medio de transporte más común es el río o el océano para el tránsito de carga y pasajeros. Los precios del combustible tienden a ser más del doble que el promedio nacional, con lo cual el transporte fluvial motorizado está por encima de los medios financieros de un gran porcentaje de los residentes de la zona. Existen limitados servicios de transporte fluvial regular de carga

y para muchos ésta es la única manera de recibir mercancías de otras regiones del país. Las comunicaciones telefónicas, televisivas y radiales son deficientes, y en algunas de las áreas más remotas son inexistentes, especialmente en el departamento del Chocó.

f. Electrificación rural

- 1.16 En los centros urbanos más grandes de la región se cuenta con servicio de energía regular si bien, por lo general, de baja calidad. Los proveedores, institucionalmente débiles, tienen dificultades para generar los recursos para cubrir las necesidades de inversión. En los centros poblacionales más pequeños, el servicio de energía, si existe, se limita a algunas horas por día en la cabecera municipal, cuando se recolectan de los usuarios fondos suficientes para adquirir el combustible necesario para hacer funcionar pequeñas plantas generadoras de energía. Cuando los generadores requieren reparaciones, una comunidad puede quedarse sin servicio eléctrico durante varias semanas.

g. Género

- 1.17 A su interior, la mujer del Pacífico (especialmente jefe de hogar) juega un rol preponderante. Además de sus tareas y funciones reproductivas y domésticas, ella participa crecientemente en actividades que le permiten generar ingresos y en actividades comunitarias. No obstante, su participación se realiza con serias falencias de tipo técnico, económico, y de servicios, que repercuten en su eficiencia y calidad de vida. Además, la subsistencia de tradiciones culturales y roles estereotipados, mantienen a la mayoría de las mujeres en desventaja y discriminación (económica, educacional, política), evidenciándose que esta inequidad (hombre/mujer) está más contrastada en esta región que en el resto del país.

3. Situación ambiental

- 1.18 El medio ambiente de la costa Pacífica colombiana está configurado por las variables climáticas: humedad y temperatura. La región tiene un clima húmedo tropical, con precipitaciones anuales promedio entre 2.000 y más de 10.000 mm, lo que la convierte en una de las zonas de mayor precipitación del planeta. La región cuenta con una de las selvas húmedas tropicales de mayor biodiversidad, debida a la influencia que ejercen los factores climáticos, los geomorfológicos, su proximidad al istmo que une dos continentes y otros responsables por el fenómeno de especiación. Posee también numerosos endemismos, esto es, especies de flora y fauna que han evolucionado in-situ y que son únicas de la región.
- 1.19 Alrededor del 70% de la superficie está cubierta por bosques primarios tropicales, desarrollados, la mayor parte, sobre suelos minerales, pobres en nutrientes, debido a los procesos naturales de lixiviación, lo que les confiere gran fragilidad. Estos bosques son afectados en forma irreversible cuando son intervenidos para extraer madera mediante procesos de tala selectiva.

- 1.20 Los impactos ambientales más significativos resultan de los procesos de extracción de madera y de las actividades de minería para extraer oro y platino de yacimientos aluviales. Tanto la explotación minera como la deforestación, (más de 160.000 ha anuales según estimaciones conservadoras), provocan erosión de los suelos, pérdida de la delgada capa orgánica y arrastre de considerable cantidad de sedimentos, a menudo con residuos de mercurio, que son transportados por los ríos y depositados en las zonas ribereñas y en los estuarios, en donde causan impactos negativos en la ecología de estas zonas.

#### 4. Presencia institucional

##### a. Estado y sociedad civil

- 1.21 Existen numerosas formas organizativas, informales y formales. Las organizaciones formales de las comunidades negras e indígenas son de origen reciente. Si bien han logrado varios avances importantes en cuanto a legislación de tierra y derechos al respeto de la identidad cultural, su capacidad de gestión autónoma y de interacción frente a los demás actores de la región sigue siendo incipiente. En la mayoría de los casos los consejos municipales no cumplen con su papel de vocería y de veeduría. Los niveles actuales de gestión de los gobiernos municipales son insuficientes con relación a las tareas de gerencia social e inclusive con relación a las tareas rutinarias que deben cumplir según sus mandatos. Los frecuentes cambios en los nombramientos de personal en los servicios técnicos de la municipalidad limitan el fortalecimiento institucional. La presencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) es limitada, en particular en las comunidades negras. Las iglesias juegan un papel importante en llamar la atención de las autoridades sobre la situación en la región, y han contribuido en varios casos a suplir servicios públicos. La mayoría de las organizaciones nacionales con presencia en la región actúan en forma descoordinada y desarticulada con las administraciones territoriales locales y confronta escasez de recursos humanos capaces de trabajar en forma más acorde con las necesidades de la región.

##### b. Gobernabilidad

- 1.22 Las limitaciones de la base productiva, la acumulación de desigualdades sociales y la existencia de enfoques diferentes sobre el futuro de la costa Pacífica, son fuentes potenciales de graves desequilibrios. La falta de mecanismos orgánicos y efectivos de participación comunitaria junto con el disfuncionamiento de los sistemas políticos locales hace que las opiniones o reclamos de la comunidades no sean tomados en cuenta por la vía de las instancias parlamentarias y buscan otras formas de hacerse entender.

##### c. Sector privado

- 1.23 La presencia del sector privado se concentra en actividades extractivas y de comercio. Gran parte de la actividad del sector privado se realiza por medio de la economía informal y con frecuencia comprende extracción ilícita de recursos naturales. Se han hecho

limitados esfuerzos para proporcionar capacitación y apoyo a microempresas.

B. Políticas nacionales afectando a la región

1. Programas del gobierno nacional para el Pacífico

a. Historia de las iniciativas gubernamentales

- 1.24 El interés del gobierno nacional en la zona del Pacífico ha sido inconstante y se ha caracterizado por numerosos fracasos, lo cual ha llevado a un alto grado de escepticismo entre los residentes. El paisaje de la costa del Pacífico está plagado de numerosos monumentos a los esfuerzos fracasados (como escuelas y hospitales a medio terminar en estado de deterioro o frigoríficos que funcionan solo parcialmente). El programa más reciente, Plan de Desarrollo Integral de la Costa Pacífica (PLADEICOP), que se inició en 1983 y todavía funciona en la actualidad bajo la administración de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y algunos donantes bilaterales, no siempre se preocupó de obtener el apoyo de la población local, aumentando las críticas de que las actividades emprendidas para resolver los problemas de la región se conciben fuera del Pacífico. El éxito limitado del PLADEICOP y de otras iniciativas también se atribuye a la inadecuada capacitación del personal local; a la falta de apoyo institucional durante la ejecución de proyectos y a la falta de consideración por las características culturales, económicas y ambientales singulares de la región. El PLADEICOP, con un presupuesto total de US\$57 millones durante los últimos 10 años (60% proveniente de recursos externos), se ha concentrado en preinversión en proyectos de infraestructura como puertos, caminos, transporte fluvial y revitalización del ferrocarril y, en menor grado, la prestación de servicios sociales básicos.
- 1.25 De 1988 a 1992 los municipios han administrado directamente alrededor de US\$65 millones por concepto de transferencias de la nación y recursos propios. La mayoría de estos recursos han sido gastados en costos de operación. La capacidad de presentar y ejecutar proyectos de inversión, ofrecer fondos de contrapartida y así negociar recursos de cofinanciación ha sido baja.
- 1.26 El Programa Nacional de Rehabilitación (PNR) inició trabajos en el departamento de Chocó en 1985, impulsando proyectos de participación de la comunidad, e inversiones en las áreas de salud y de pequeños proyectos productivos. A partir de 1992, el Programa de Desarrollo Institucional (PDI) ha financiado varios proyectos en algunos municipios del Pacífico.

b. Plan Pacífico - el nuevo acercamiento del gobierno a la región del Pacífico

- 1.27 En marzo de 1992, el gobierno colombiano propuso una nueva estrategia de desarrollo para la costa Pacífica. Bajo la denominación "Plan Pacífico" y delineada parcialmente en un documento aprobado



por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), el Plan Pacífico propone una estrategia de desarrollo sustentable, enfocada en tres criterios para el desarrollo de la región: a) gobernabilidad; b) mejoramiento del índice de calidad de vida de los habitantes, mediante el acceso y la provisión de servicios básicos; y c) protección y manejo de los recursos naturales con criterio de sostenibilidad.

- 1.28 Este nuevo enfoque para el Pacífico, que comienza por diagnosticar y reconocer en forma franca las deficiencias institucionales, las aspiraciones y prioridades de las comunidades y las relaciones de éstas con el medio natural, tiene mayores posibilidades de éxito en relación con iniciativas anteriores. El Plan Pacífico se inscribe, además, dentro de la estrategia de descentralización y de plena participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil de la región en las decisiones que afecten su bienestar y su desarrollo económico y social.
- 1.29 El Banco fue invitado a participar en la conceptualización de un programa de desarrollo para el Pacífico y ha jugado un papel de importancia en la gestión de las ideas del Plan. El Plan Pacífico puede definirse como una nueva iniciativa para el desarrollo de la región, que involucra como actores principales a las entidades territoriales, a las comunidades organizadas y la sociedad civil de la región, en un esfuerzo concertado con el gobierno nacional para promover el desarrollo económico y social con criterio participativo, sostenible y equitativo.
- 1.30 Tres iniciativas juegan un papel orientador esencial en la conceptualización y la puesta en marcha del Plan Pacífico: a) el proyecto BioPacífico, financiado con recursos del Global Environmental Facility (GEF) y el gobierno suizo, con un presupuesto de US\$9 millones y con el objetivo básico de estudiar la biodiversidad de la región y esquemas para su preservación; b) el Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN), que financia el Banco Mundial, orientado hacia el desarrollo de una política forestal, para el manejo y demarcación de los parques nacionales, delimitación y titulación de tierras de propiedad colectiva de las asociaciones indígenas y comunidades negras, fortalecimiento institucional de las corporaciones autónomas regionales, manejo de microcuencas y estudio y monitoreo de aprovechamiento de productos naturales; y c) el presente programa que financiaría el Banco. Para facilitar la coordinación de todas las iniciativas internacionales y nacionales en el Pacífico, se formará un Comité dentro del DNP. 1/

## 2. Políticas nacionales que afectan el Pacífico

### a. Liberación económica

- 1.31 Durante los últimos tres años, Colombia ha modificado muchas de sus políticas económicas orientadas hacia adentro y ha implantado en forma decidida reformas de mercado libre y disminuido las barreras

---

1/ Ver condiciones previas al primer desembolso.

comerciales. Entre 1991 y 1993, casi se duplicaron las importaciones. En su búsqueda de crecimiento económico futuro más allá de sus fronteras, Colombia identificó la cuenca del Pacífico, la región del mundo con la tasa más elevada de expansión económica, como área de oportunidad potencial. En marzo de 1994, Colombia se convirtió oficialmente en miembro de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC).

- 1.32 A medida que el interés del gobierno y los industriales colombianos ha pasado a la cuenca del Pacífico, se ha prestado mayor atención a la situación de la región. El sector privado ha expresado inquietud acerca de la débil infraestructura y la excesiva dependencia del puerto de Buenaventura y de la única carretera que lleva a ese centro de comercio internacional. Las conversaciones sobre los proyectos de infraestructura de gran escala se concentran en un segundo puerto importante, en Tribugá, y en caminos adicionales, incluyendo la terminación de la carretera Panamericana a través del Tapón del Darién en la parte norte del Chocó, así como el mejoramiento de caminos hacia el Pacífico desde las ciudades industriales de Medellín y Pereira.

b. Descentralización administrativa y fiscal

- 1.33 Desde fines de la década de los ochenta y en particular como resultado de la adopción de una nueva Constitución en 1991, Colombia ha experimentado una transferencia de responsabilidades en el otorgamiento de servicios públicos, poder político y recursos financieros desde el gobierno nacional a los gobiernos departamentales y municipales. La Ley 60, de 1993, aumentó el porcentaje de transferencias de ingresos del gobierno nacional a los municipios, del 14% del ingreso total en 1994 al 22% en 2002. Para 1998, el 90% de las transferencias del gobierno nacional será para fines específicos (principalmente para educación y atención de la salud). La mayoría de las municipalidades de la región del Pacífico en la actualidad depende de las transferencias del gobierno nacional para cubrir sueldos y otros gastos ordinarios. Para 1998, los municipios necesitarán aumentar los ingresos provenientes de otras fuentes (tales como el impuesto predial y a la industria y al comercio) con el fin de cubrir sus gastos operativos.

c. Constitución de 1991/Ley 70 - derechos de tierra para las comunidades afro-colombianas

- 1.34 La Constitución promulgada en 1991, estableció la obligación del Congreso de expedir una ley especial que reconozca: a) los derechos de las comunidades negras a la ocupación de tierras baldías en las zonas rurales ribereñas del Pacífico; b) el derecho a la propiedad colectiva de dichas tierras; y c) el establecimiento de mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades como grupo étnico y el fomento de su desarrollo económico y social.
- 1.35 Dicha ley promulgada y conocida como Ley 70 de 1993, se fundamenta en principios de: reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de los ciudadanos, respeto a la integralidad

cultural de las comunidades negras, participación de las mismas en las decisiones que las afecten, y en el principio de protección del medio ambiente. Define la participación de representantes de las comunidades en el diseño, ejecución y coordinación de planes, programas y proyectos que adelanten el gobierno y la cooperación técnica internacional en su beneficio, a fin de que reflejen sus aspiraciones, así como la obligación que tienen las entidades del Estado en participar, en concertación con la comunidad, en actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías apropiadas para el aprovechamiento ecológica y económicamente sustentable, de los recursos naturales.

d. Ministerio del Medio Ambiente

- 1.36 En diciembre de 1993, el Congreso decretó la Ley 99, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente (MIN) y se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Dicha ley modificó, entre otros, el régimen jurídico de las corporaciones autónomas regionales, que en adelante serán responsables de gerenciar, dentro del área de su jurisdicción, los aspectos relativos al medio ambiente y los recursos naturales renovables y procurar su desarrollo sostenible, incluyendo la responsabilidad para el otorgamiento de concesiones, permisos y licencias para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten el medio ambiente. En el caso de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCO), el MIN mantendrá un papel importante, incluyendo su conocimiento previo de permisos y concesiones forestales bajo la consideración de la corporación.

C. Actividades de las instituciones internacionales en la región del Pacífico

- 1.37 La experiencia del Banco en el Pacífico se limita a operaciones ejecutadas por la CVC a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, que se concentraron en el desarrollo urbano de Tumaco (635/SF) y Buenaventura (520/SF), así como en el otorgamiento de recursos de emergencia después del terremoto y el maremoto que afectaron a regiones de la costa de Cauca y Nariño en 1979. El programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), financiado parcialmente con el préstamo 608/OC-CO, incorporó recientemente la zona del Pacífico a su campo de acción, habiendo dirigido fondos limitados al área este año. El préstamo otorgado a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER) para el fortalecimiento institucional (887/SF-CO), incluye programas para mejorar la capacidad de los municipios de tener acceso a los recursos de crédito de FINDETER, y está disponible a los municipios de la región. Algunos de los componentes del Programa de Apoyo a la Reforma de la Salud (CO-0088), en particular los relacionados con el desarrollo del personal de atención de la salud, deberían beneficiar a las comunidades de la costa del Pacífico.
- 1.38 A fines de 1993, el Banco Mundial aprobó el PMRN, concentrándose en el Pacífico (véase el párrafo 1.30). La región ha recibido ayuda

bilateral de los Países Bajos, Japón, Canadá, Alemania y la Comunidad Europea (CE) para el desarrollo de los sectores sociales así como para investigación y capacitación en actividades productivas. La CE se propone otorgar US\$8 millones en el periodo 1994-96 para apoyar el desarrollo y la capacitación en actividades productivas de pequeña escala. La región del Pacífico es prioritaria para las actividades de UNICEF en Colombia, en campos tales como la construcción de sistemas rurales de agua potable; constituye también el centro de atención de numerosas organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales que se dedican a la prestación de servicios sociales básicos y en aspectos ambientales.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El programa se conceptualiza como un apoyo técnico y financiero dentro de la estrategia del Plan Pacífico, iniciada por el Gobierno de Colombia. El punto de partida de la conceptualización se basa en la reflexión siguiente: si bien es necesario incrementar los flujos de recursos hacia la región, el énfasis del aporte del Banco debe ser contribuir a aumentar la eficacia y la eficiencia en la utilización de estos recursos. El aporte del programa se concentra entonces en fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales de la región, los departamentos y los municipios, de las organizaciones comunitarias locales y de las ONG; en la provisión de servicios básicos esenciales y en el manejo de los recursos naturales renovables, con criterio de sostenibilidad.
- 2.2 El primer objetivo es el desarrollo de la capacidad de gobierno y de ordenamiento del territorio. Se buscará fortalecer la capacidad de liderazgo y de negociación de las organizaciones comunitarias, y de las instancias técnicas y político-administrativas; se buscará asimismo, fortalecer la capacidad de los departamentos y municipios para ordenar el territorio y planificar los usos del espacio y de los recursos. Prevé mejorar la capacidad técnica de los municipios para captar los ingresos fiscales que le corresponden por ley, y 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. Se requiere asimismo, fortalecer considerablemente la coordinación interinstitucional.
- 2.3 Un segundo énfasis se refiere a mejorar la calidad y el acceso a los servicios básicos en salud, educación, saneamiento básico, electrificación rural, telecomunicaciones y transporte. Durante los dos primeros años, se prevé enfocar las acciones en las áreas de salud, educación y saneamiento básico. Las otras áreas serán objeto de estudios complementarios, a fin de formular estrategias sectoriales precisas.
- 2.4 El tercer objetivo concierne al apoyo al desarrollo de alternativas productivas sustentables. Se apoyará la ejecución de estudios sobre la base de recursos, en forma complementaria con otros programas regionales, así como la validación y la difusión de tecnologías comprobadas para su utilización sustentable. Se llevarán a cabo estudios sobre el manejo de los recursos y se diseñarán marcos regulatorios viables para eliminar o mitigar los impactos negativos de los procesos extractivos o productivos con fines agroindustriales (especies maderables, palmito de naidí, minería, palma de aceite, camarón y langostino) y de los procesos productivos masivos (operación de puertos, industrias y servicios navieros y de transporte, industria turística).

- 2.5 El programa se orientará por los siguientes principios rectores: a) tomará en cuenta y respetará la diversidad de la población participante en los aspectos sociales, étnicos, culturales y de género (entendida como el reconocimiento al aporte y los requerimientos diferenciados de hombres y mujeres); b) promoverá la modernización de los gobiernos locales y un buen entendimiento con la sociedad civil; c) velará por la preservación de la biodiversidad y el manejo sustentable de los recursos naturales; d) fortalecerá las acciones sustentables en curso y aprovechará las experiencias acumuladas; y e) financiará proyectos principalmente a partir de la demanda, excepto en los casos de los componentes de zonificación y ordenamiento territorial, desarrollo institucional y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables, cuya demanda provendrá de la unidad de coordinación del programa.
- 2.6 Si se toman en contexto las carencias regionales presentadas anteriormente, se puede comprender que la consecución plena de los objetivos propuestos solamente puede ser lograda en el largo plazo, a través de un esfuerzo continuo y concertado. Consecuentemente, el programa se conceptualiza como una primera etapa, dentro de un horizonte de planeamiento de quince a veinte años. Las metas que se logren alcanzar dentro de esta primera etapa constituirán por lo tanto, solamente una aproximación a la solución de los problemas descritos. La íntima relación que guardan las limitaciones y dificultades que plantea el medio físico con las carencias y las justificadas demandas de los habitantes y los problemas de gobernabilidad, requieren un enfoque integral de solución.
- 2.7 De ahí que el proceso que se plantea es necesariamente uno de aproximaciones sucesivas, de "aprender haciendo", que permitirá evolucionar, partiendo desde la organización para la planeación y prestación de los servicios más urgentes y elementales, como agua potable, educación y salud básica, hasta el logro de formas de asociación y concertación más complejas para el aprovechamiento sustentable de los considerables recursos naturales de la región.

B. Descripción de las actividades a ser financiadas

1. Salud

- 2.8 Los objetivos del componente de salud son: 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.
- 2.9 El componente de salud se desarrollará a través de tres subcomponentes: a) programas preventivos promocionales de salud pública, que se realizarán por medio de tres programas: i) salud materna, para mejorar la salud de la mujer en edad fértil comprendiendo: salud reproductiva (educación sexual, planificación familiar, paternidad responsable); control prenatal, del parto y puerperio; y mejoramiento nutricional (educación nutricional y alimentación

complementaria); ii) salud infantil comprende acciones de: control y desarrollo; inmunizaciones; mejoramiento nutricional (educación alimenticia y control de carencias nutricionales); y iii) control de enfermedades para mejorar la vigilancia epidemiológica de: las enfermedades diarreicas, las respiratorias agudas, malaria, y otras enfermedades; b) el subcomponente de fortalecimiento institucional comprende acciones dirigidas a la formulación del plan regional y 38 planes municipales de salud, además de fortalecer la capacidad de gestión de los sistemas de salud y apoyar especialmente la capacitación del personal; y c) el subcomponente de mejoramiento de la red de servicios que comprende construcciones, rehabilitaciones, equipamiento de servicios básicos preferentemente de nivel primario, y la adquisición de lanchas para el servicio acuático de salud. El componente también financiará iniciativas para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores del sector.

## 2. Educación

- 2.10 Los recursos del programa se dirigirán a solucionar la inadecuación al medio cultural y económico-social, la inequidad en el acceso, y el disfuncionamiento técnico y administrativo. El componente apuntará al 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. Los objetivos son los siguientes: 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.
- 2.11 Las actividades específicas incluirán: a) preparación de planes municipales y regionales de educación; b) asistencia técnica para la elaboración de proyectos pedagógicos en cada plantel educativo; c) constitución y puesta en marcha de una red de centros de investigación sobre el Pacífico; d) rehabilitación, mejoramiento y ampliación de infraestructura y equipamiento (construcciones nuevas urgentes o por razones inevitables que obligan a desocupar la sede actualmente ocupada); e) introducción en el aula de textos y materiales pedagógicos diseñados especialmente para el Pacífico que contemplen la diversidad étnica y cultural y eliminen los estereotipos de género; f) proyectos de diversificación de la educación media; y g) mejoramiento de las condiciones de vida de los educadores.

## 3. Saneamiento ambiental

- 2.12 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) tratar las aguas residuales antes de llegar a las fuentes receptoras; d) establecer y fortalecer 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. En la implementación de la estrategia, las localidades propenderán a la

recuperación de la operación y mantenimiento de los servicios y la aplicación de tecnologías apropiadas y de bajo costo, en forma tal que respondan a la disponibilidad de los recursos locales y a las características socioculturales de la región.

- 2.13 Las actividades a ser financiadas incluyen: a) fortalecimiento institucional al nivel de juntas administradoras o cooperativas y empresas de servicios públicos; b) educación sanitaria; c) construcción de sistemas de acueducto y alcantarillado incluyendo a las poblaciones dispersas; y d) mejoras en la recolección y disposición del aseo.

#### 4. Desarrollo institucional

- 2.14 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). Este componente financiará estudios, entrenamiento y asesorías así como algunos gastos de equipamiento y de materiales. Especial atención se dará a la capacitación y entrenamiento del recurso humano femenino. Los temas tratados serán: a) asesoría para la elaboración de programas de gobierno de los candidatos a alcaldía; b) entrenamiento en gerencia estratégica dirigido a alcaldes, secretarios de gobierno, concejales, dirigentes de organizaciones comunitarias, y empresarios locales; c) elaboración de planes municipales de desarrollo sustentable; d) asesoría en veeduría de planes y proyectos destinados a consejeros municipales y organizaciones comunitarias; e) montaje de sistemas de información municipal; y f) utilización de información georeferenciada en la gestión y el ordenamiento municipal. Se buscará fortalecer condiciones de diálogo entre actores sociales diversos y mejorar el funcionamiento de la democracia participativa local. A través de un plan de sensibilización y capacitación, el componente incorporará la perspectiva de género a nivel conceptual y operativo al interior de las entidades relacionadas con la ejecución del programa. El desarrollo institucional especializado de tipo técnico sectorial (salud, educación, saneamiento) será atendido en cada componente respectivo.

#### 5. Zonificación y ordenamiento territorial

- 2.15 Los problemas de acceso, tanto vial como las condiciones casi permanentes de alta nubosidad, que dificultan la aplicación de métodos tradicionales de sensores remotos, han limitado en el pasado el conocimiento de la naturaleza y distribución espacial de los recursos y de las condiciones de ocupación territorial en la costa Pacífica.
- 2.16 Mediante la aplicación de tecnología recientemente desarrollada y una acción conjunta con BioPacífico y el PMRN, será posible contar con una base apropiada de análisis sobre las condiciones naturales de la región y de estudio de la manera como se han organizado los diversos sectores sociales y económicos sobre el territorio. Esta información será utilizada para desarrollar un proceso de ordena-



miento territorial, con participación de los gobiernos locales y de las comunidades.

- 2.17 Las acciones e inversiones en zonificación y ordenamiento territorial del programa se orientan a: a) análisis de información disponible; b) obtención de información faltante; c) elaboración de propuestas de ordenamiento; y d) preparación de instrumentos para la organización del territorio.
- 2.18 La estrategia de ordenamiento territorial del programa tiene dos intenciones básicas: a) como elemento de planificación, para orientar la ocupación territorial, en armonía con el medio ambiente, de acuerdo con los objetivos del programa; y b) como insumo a las discusiones sobre ajustes en la organización político administrativa. Como productos de la ejecución de este componente se contará con: a) un sistema georeferenciado de información al que podrán acceder los departamentos y municipios; b) propuestas específicas de zonificación y ordenamiento que integrarán la información sobre el medio físico con los aspectos demográficos, políticos y sociales; y c) criterios para la utilización del espacio y de los recursos naturales.

#### 6. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables

- 2.19 Este componente se concentrará inicialmente en la evaluación de la base de recursos con el fin de ampliar la disponibilidad de información sobre la utilización de recursos naturales renovables, complementando la labor que ya está en marcha. Areas de trabajo ya identificadas son el manejo de recursos costeros y entornos estuarinos. Otro estudio propuesto que se llevará a cabo durante el primer año del programa elaborará una estrategia para programas destinados a mitigar los efectos negativos que tienen en el medio ambiente importantes actividades generadoras de ingreso, como la minería y la explotación forestal, así como para ampliar programas que promuevan y apoyen la creación de pequeñas y microempresas, en especial en actividades en las cuales participa o podría participar la mujer.
- 2.20 Una vez desarrollada una estrategia de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el programa financiará: a) estudios de factibilidad para el aprovechamiento sustentable de recursos seleccionados, que cuenten con una base tecnológica comprobada; b) estudios para la identificación de entidades y grupos interesados en participar en la gestión y para determinar el tipo de apoyo que requieren; y c) apoyo a la constitución de empresas y grupos asociativos de las comunidades para el desarrollo de los correspondientes proyectos.

#### 7. Transporte, telecomunicaciones y electrificación rural

- 2.21 Estos componentes requieren estudio adicional para comprender mejor los problemas de importancia así como para formular respuestas estratégicas que serían financiadas con los recursos del programa. En los casos del transporte, las telecomunicaciones y la electrificación rural, se han preparado términos de referencia y la primera

fase de cada uno de los estudios será financiada con recursos de donación del Fondo Especial Japonés (JSF) y la Facilidad de Preparación de Proyectos (FPP) durante 1994. El costo restante de los estudios se cubrirá con fondos del programa. En todos los casos, los consultores recibirán instrucciones de concentrarse en esquemas no tradicionales, de costo mínimo y sustentables desde el punto de vista ambiental, para proporcionar los servicios que exigen las comunidades de la costa del Pacífico.

#### 8. Operación de la unidad de coordinación del programa

- 2.22 Se creará una estructura organizativa descentralizada con presencia en los cuatro departamentos y sedes subregionales para facilitar el acceso a los servicios del programa y su coordinación. El programa dispondrá de un sistema de gestión que permita asegurar la calidad de la evaluación ex-ante de los proyectos a financiar, seguirlos sobre la marcha, y aprender de la experiencia mediante su evaluación. Con recursos del programa, se prevee financiar los gastos operativos de la unidad técnica nacional (UTN) en Bogotá, las gerencias departamentales, y las unidades técnicas subregionales (UTS) (sueldos de personal profesional y administrativo, honorarios de consultores, dotación de las oficinas, transporte, reuniones y seminarios internos).

#### C. Dimensión, costo y financiamiento

- 2.23 Al determinar la magnitud del programa, el gran volumen de necesidades no satisfechas de la región se equilibra con el bajo nivel de capacidad institucional. Como resultado del apoyo al programa proveniente del personal altamente calificado que forme la estructura de coordinación del programa, y una iniciativa decidida en el campo del desarrollo institucional de los municipios, de las organizaciones no gubernamentales, de los grupos del sector privado y de la comunidad, se espera que la capacidad de la región para identificar, elaborar y ejecutar proyectos mejore notablemente. Esta labor se iniciaría durante el segundo semestre de 1994, financiado parcialmente por medio de US\$1.000.000 de la FPP y US\$532.000 de donación otorgada por el JSF. Los esfuerzos realizados durante 1993, por parte de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) con las 38 municipalidades, produjeron un inventario de más de 1.500 propuestas de inversión, principalmente en las esferas de saneamiento ambiental, salud, educación, infraestructura urbana y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables. Al pasar estas propuestas a través de los filtros del Banco de Proyectos de Inversión (BPIN) y el reglamento operativo del programa, quedaron menos de 20 proyectos. Los proyectos que se financiarán durante el primer año del programa son en general pequeños, ya que uno solo de ellos supera los US\$500.000, y se concentran en los sectores de salud, educación, saneamiento y desarrollo institucional. El presupuesto para el primer año del programa asciende a US\$8,5 millones.
- 2.24 El programa se ejecutaría en etapas anuales, siguiendo el modelo de programación por etapas descrito en el párrafo 3.1. El programa pretende ser flexible con respecto a proyectos, componentes y

montos, e incluye la capacidad de incorporar, modificar o eliminar componentes o tipos de proyectos durante la ejecución.

- 2.25 El programa será financiado parcialmente con un préstamo por US\$40 millones en moneda local, provenientes del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) y una cooperación técnica no reembolsable por US\$10 millones en moneda local provenientes del ingreso neto del FOE (véase el Anexo II-1, Plan de Operaciones de la Cooperación Técnica). En Colombia y otros países, el Banco normalmente ha restringido el uso de fondos no reembolsables del FOE para financiar pequeños proyectos y cooperaciones técnicas, que normalmente son reembolsables en países de categorías "A" y "B". La extensión de los recursos en una manera no reembolsable es permitido como una excepción a la regla cuando la cooperación técnica beneficia los grupos socioeconómicos más bajos, como en esta operación. 2/ En el cuadro II-1 siguiente se presenta una lista de las fuentes de financiamiento de los respectivos componentes del programa.

---

2/ Ver Otro en el Resumen Ejecutivo.

<p> Cuadro II-1  COSTO TOTAL ESTIMADO POR COMPONENTE Y FUENTE DE FINANCIACION  (en miles de US\$) </p>					
COMPONENTES	BID PRESTAMO	BID COOP. TECNICA	LOCAL	TOTAL	% TOTAL
Administración	-	5.000	3.000	8.000	11,2
Componentes	34.520	3.630	15.620	51.620	72,3
Salud	6.250	-	4.500	10.750	15,1
Educación	7.000	-	2.700	9.700	13,6
Saneamiento Ambiental	8.560	-	5.440	14.000	19,6
Desarrollo Institucional	1.540	3.630	500	5.670	7,9
Zonificación y ordenamiento territorial	3.000	-	-	3.000	4,2
Aprov. sostenido de Rec. Nat.	2.500	-	1.300	3.800	5,3
Transporte y Telecomunicaciones	1.020	-	380	1.400	2,0
Electrificación rural	2.500	-	800	3.300	4,6
Sin Asignación Especifica	5.480	1.370	2.780	9.630	13,5
Imprevistos	3.507	877	1.746	6.130	8,6
Escalamiento de Costos	1.973	493	1.034	3.500	4,9
Costos Financieros	2.150	-	-	2.150	3,0
Intereses	1.750	-	-	1.750	2,5
Inspección y Vigilancia	400	-	-	400	0,6
Total	40.000	10.000	21.400	71.400	100,0
Porcentaje	56,0%	14,0%	30,0%	100,0%	

2.26 Los términos y condiciones del préstamo y cooperación técnica figuran en el cuadro siguiente:

<p> Cuadro II-2  PLAZOS Y CONDICIONES </p>		
	PRESTAMO	COOPERACION TECNICA
Tasa de interés	2% al año	n/a
Comisión de crédito	n/a	n/a
Inspección y vigilancia	1%	n/a
Período de desembolso	5 años	5 años
Período de gracia	7 1/2 años	n/a
Período de amortización (incluye período de gracia)	30 años	n/a

### III. EJECUCION DEL PROGRAMA

#### A. Ciclo del programa

- 3.1 El programa se organizará según la modalidad de programación por etapas (PPE). En esta modalidad se divide la operación en etapas anuales, sustentadas en planes operativos anuales (POA) que describen las inversiones por sector que se pretenden ejecutar así como las metas previstas. El gobierno y el Banco evaluarán la marcha del programa con base en informes semestrales. Se examinará el progreso hacia el logro de los objetivos, el funcionamiento de la unidad de coordinación, el volumen y la calidad de los proyectos ejecutados, la aplicación del reglamento operativo (RO), el funcionamiento del sistema de gestión (SG), los ajustes eventuales, el conjunto de medidas públicas, inversiones públicas y privadas en la región, y se aprobará el POA del año siguiente. Esta modalidad introduce la flexibilidad necesaria en la ejecución del programa, que puede adaptar sus mecanismos de ejecución manteniéndose dentro del respeto a los objetivos. La flexibilidad permite poner mayor énfasis en la calidad de la ejecución del programa en un medio complejo, en el cual los modelos tradicionales han generado la situación descrita en el capítulo I.
- 3.2 La direccionalidad del programa será asegurada mediante tres instrumentos que regularán el uso de los recursos y orientarán la demanda: un RO, un SG, y asesorías continuas en el terreno. El RO y el SG serán aprobados y puestos en operación antes del primer desembolso. <sup>3/</sup> El RO resume la conceptualización del programa e indica condiciones de acceso y criterios de elegibilidad generales (entre otros, la lista de los 38 municipios del Plan Pacífico, el tamaño máximo de US\$500.000 por proyecto, la contrapartida mínima de 10% del valor requerido, énfasis en el uso de recursos humanos originarios o con experiencia en la zona, requisitos de participación comunitaria, y preferencia a los proyectos que expresamente contemplen mecanismos o acciones focalizados en el mejoramiento y/o beneficio de las mujeres). Incluye los criterios específicos por tipos de proyectos; por ejemplo, en salud se privilegia proyectos de atención primaria y en saneamiento se debe garantizar en proyectos de construcción o mejoramiento de acueductos, la puesta en funcionamiento de soluciones de manejo de aguas residuales. El RO detalla las condiciones de suspensión de desembolsos del DNP hacia las entidades ejecutoras. Ver Anexo III-1.
- 3.3 El SG se concibe como una ayuda para acelerar los procesos de aprendizaje durante la puesta en marcha del programa. Describe

---

<sup>3/</sup> Ver condiciones previas al primer desembolso.

todos los pasos en el ciclo del programa en su conjunto y del ciclo de proyectos individuales. Conceptualiza un sistema de monitoreo donde la responsabilidad principal se encuentra al nivel de las entidades ejecutoras mismas y de los beneficiarios. Presenta un enfoque integral tanto para mantener consistencia en la recolección de datos a lo largo del ciclo de proyecto, como en cuanto a incorporar en la evaluación los aspectos ambientales, técnicos, socio-culturales, financieros, económicos e institucionales-legales. Indica de manera precisa la distribución de responsabilidades en cuanto a las funciones de control de calidad, según cada fase del ciclo. Precisa la frecuencia y los contenidos de los documentos de evaluación que deben ser generados por la UTN. Ver Anexo III-2.

B. Ciclo de los proyectos

- 3.4 El componente de zonificación y ordenamiento territorial, así como la primera fase del componente de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se ejecutarán y financiarán por iniciativa de la UTN. No obstante, cada año deberá presentarse un plan de trabajo indicando metas, entidades responsables de la ejecución, costos, y resultados.
- 3.5 El ciclo de los proyectos de desarrollo institucional será: a) identificación por iniciativa propia de la UTN o como respuesta a la demanda; b) una institución especializada verifica que el proyecto cumple con criterios de calidad técnica; c) la UTN verifica que responde a los objetivos del programa y que cumple con los criterios de elegibilidad; d) se contrata la ejecución del proyecto; e) los beneficiarios evalúan de los resultados; y f) la UTN autoriza los pagos.
- 3.6 Los proyectos en los sectores de salud, educación, y saneamiento básico, que son de competencia del Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), seguirán el ciclo establecido por esta instancia. Ver capítulo IV y los documentos de RO y SG.
- 3.7 El ciclo de proyecto en los demás componentes (electrificación rural, transporte, y telecomunicaciones) será definido en los documentos de estrategia, los cuales serán elaborados durante el primer año de operación.

Tabla III-1  
FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS DISTINTOS ACTORES DURANTE EL CICLO DEL PROYECTO

	IDENTIFICACION, FORMULACION Y EVALUACION EX-ANTE	EVALUACION SOBRE LA MARCHA	EVALUACION EX-POST
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifica necesidades y prioriza ideas de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformar veedurías populares para el seguimiento de los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Firma el acta de entrega de la obra y el servicio.</li> <li>- Colabora con los municipios para el mantenimiento y operación de los proyectos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formula proyectos enmarcados dentro de su estrategia o plan de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Firma los convenios de cofinanciación con la fiduciaria.</li> <li>- Suscribe los contratos con el ejecutor de la obra y el servicio.</li> <li>- Responde por la supervisión e interventoría de los proyectos cofinanciados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibe y firma el acta de entrega de la obra y el servicio.</li> <li>- Liquidar los convenios de cofinanciación con la fiduciaria.</li> <li>- Responde por el mantenimiento de los proyectos.</li> <li>- Realiza la evaluación ex-post de los proyectos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promociona el programa.</li> <li>- Apoya a los municipios en la identificación y formulación de los proyectos.</li> <li>- Revisa los proyectos municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoya a la ES en su labor de seguimiento puntual a los proyectos.</li> <li>- Apoya a los beneficiarios en el seguimiento de la ejecución de los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoya a las ES y beneficiarios de los proyectos en el mantenimiento y operación de los proyectos.</li> </ul>
al	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promociona el programa.</li> <li>- Realiza la evaluación preliminar de los proyectos y apoya la formulación de los mismos, incluyendo para ello la contratación de estudios de preinversión.</li> <li>- Conformar el POA regional y presenta la propuesta de presupuesto por programas y subprogramas al DNP, con las respectivas fichas BFIN.</li> <li>- Propone cupos por departamento y por fondo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realiza la coordinación institucional para la ejecución de los proyectos.</li> <li>- Gestiona la consecución de recursos para la ejecución de los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maneja y controla el Banco de Proyectos del Plan.</li> <li>- Apoya el seguimiento y evaluación de los proyectos que realiza la UDECO.</li> <li>- Realiza el seguimiento y evaluación de la ejecución y resultados del Plan, trimestralmente y al final de cada año.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registra y emite concepto de viabilidad de los proyectos.</li> <li>- Inscribe proyectos viables en el Banco de Proyectos Departamental.</li> <li>- Presenta relación de los proyectos al CDC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realiza el seguimiento y la evaluación de todos los proyectos de cofinanciación.</li> <li>- Autoriza a la fiduciaria la suspensión de los desembolsos de los proyectos que no han cumplido con lo contratado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analiza por muestreo, resultados de la evaluación ex-post de los proyectos.</li> <li>- Maneja el sistema de información de los proyectos a nivel departamental.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioriza y asigna recursos a los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibe información de la UDECO sobre la ejecución de los proyectos, con el fin de determinar posibles modificaciones al POA departamental.</li> </ul>	
onal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomienda el POA regional.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprueba los informes de evaluación.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprueban y asignan recursos a los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suscriben convenios con las fiduciarias para el manejo de los recursos.</li> <li>- Supervisan, por muestreo, los proyectos.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planifica el programa en general.</li> <li>- Conformar el POA global.</li> <li>- Aprueba cupos indicativos por departamento y por fondo.</li> <li>- Administra el crédito BID.</li> <li>- Asegura la operación del Sistema de Gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecuta, a través de consultorías, proyectos del componente institucional y estudios de preinversión de proyectos de carácter regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evalúa anualmente la operatividad y eficiencia del programa.</li> </ul>

C. Transferencia de los recursos del programa

- 3.8 Los recursos del programa serán canalizados hacia las entidades ejecutoras por medio del SNC, el DNP, o el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) siguiendo las guías técnicas de la UTN o bajo la directa supervisión de ésta.

1. Recursos transferidos a través del SNC

- 3.9 Los recursos del programa en los componentes de educación, salud y saneamiento llegarán a los beneficiarios a través del SNC, establecido mediante el Decreto 2132 (que creó el sistema nacional de cofinanciación) y el Decreto 2133 (que consolidó los fondos de cofinanciación existentes). El objetivo del sistema es otorgar asistencia técnica y recursos financieros no reembolsables a entidades territoriales (departamentos y municipalidades) para ayudarles a cumplir con las obligaciones de inversiones sociales resultantes de la Constitución de 1991, y para proporcionar un incentivo a la inversión de recursos locales en sectores prioritarios determinados por el gobierno nacional. Las reglamentaciones presupuestarias estipulan que todo el apoyo nacional para proyectos y programas locales y regionales, salvo las regalías relacionadas con la explotación de recursos naturales, deben pasar por el SNC. El funcionamiento de los fondos se basa en los siguientes principios: a) recursos complementarios (todos los proyectos requieren contrapartida local, que podría incluir recursos financieros, monetarios o en especie, como mano de obra y/o materiales); b) ejecución local (los gobiernos municipales y departamentales son responsables de la ejecución de los proyectos), y c) participación comunitaria (el SNC procura fortalecer la participación comunitaria en el establecimiento de prioridades y la definición de las inversiones de los gobiernos locales).
- 3.10 En 1993 varios fondos que existían anteriormente fueron consolidados en cuatro, administrados por las tres entidades siguientes: Fondo de Inversión Social (FIS), DRI y FINDETER. Estos fondos son los ejecutores de la política de cofinanciación. En las juntas directivas participan representantes de los ministerios de los sectores correspondientes a la acción de cada fondo. Estas entidades serán encargadas de velar por la correcta ejecución de todo el ciclo de proyecto (evaluación ex-ante, evaluación sobre la marcha, evaluación ex-post). Se creó además un comité interfondos para garantizar la coordinación respectiva.
- 3.11 Los tres administradores de los fondos de cofinanciación que tendrán a su cargo la gestión de una parte importante de los recursos del programa firmarán acuerdos con los cuatro departamentos del programa y el DNP en los cuales se expresará que los recursos del programa son adicionales a los que normalmente se asignan a la región del Pacífico por medio del SNC, y su utilización deberá realizarse de conformidad con el SG y el RO. 4/
- 3.12 Todos los recursos del DRI y del FIS serán desembolsados a las entidades ejecutoras por intermedio de una entidad fiduciaria. FINDETER puede administrar directamente los fondos que se pongan



bajo su responsabilidad. Sobre la base de los desembolsos programados para cada uno de los proyectos que se están financiando, los fondos solicitarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) que tramite mensualmente las transferencias a las respectivas entidades fiduciarias, en los casos de DRI y FIS, para su desembolso a las entidades ejecutoras. Los fondos celebrarán contratos con éstas sobre las condiciones del uso de los recursos del programa. Los fondos serán responsables de la contratación de un auditor que supervise la ejecución del proyecto en forma conjunta con las organizaciones comunitarias, con el fin de confirmar que se han cumplido las condiciones y que los desembolsos deberán procesarse de conformidad con el acuerdo.

## 2. Recursos administrados por el FONADE

- 3.13 Los recursos relacionados con la zonificación y ordenamiento territorial, desarrollo institucional, ciertas inversiones en aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, así como financiamiento de la estructura para respaldar la ejecución del programa serán administrados por el FONADE, que tendrá a su cargo las adquisiciones, la contratación de consultores y la supervisión de los contratos. El Banco trabaja con el FONADE en carácter de organismo ejecutor de la FPP así como de entidad responsable de la contratación de consultores y supervisión de ciertos contratos en el Programa Ambiental (préstamos 910/SF y 774/OC-CO). El FONADE cobrará una comisión del 0,75% al año por los recursos del programa que administre. El DNP y el FONADE celebrarán un acuerdo para la administración financiera de ciertos recursos del programa. 5/

### D. Adquisiciones, obras y contratación de consultores

- 3.14 Antes de la adquisición de bienes o la iniciación de obras, la entidad beneficiaria presentará a la consideración de los fondos de cofinanciación, en vez del Banco, los planes generales, las especificaciones, y los demás documentos, y en el caso de obras, prueba de que se tiene la posesión legal de los terrenos y derechos pertinentes sobre los terrenos y las aguas donde se construirán las obras. El Banco se reserva el derecho de revisar dicha documentación. Se justifica por el gran número de obras pequeñas y por los problemas de entrega de información y comunicación entre el Pacífico y la oficina del Banco en Bogotá. En todos los otros aspectos, las adquisiciones y los contratos con consultores individuales y firmas consultoras que se financien con recursos del programa, se ceñirán a los procedimientos normales del Banco que se adjuntarán al contrato de préstamo. En lo que respecta a servicios de consultoría financiados con recursos de la contrapartida local, el Banco se reservará el derecho de revisar y objetar los nombres y antecedentes de las firmas y consultores individuales seleccionados en lugar de aprobar cada contratación. Se recomienda este procedimiento por el alto volumen y bajo valor de los contratos de consultoría del programa. 6/

### E. Mantenimiento de obras y equipos

- 3.15 El organismo ejecutor se deberá comprometer a que los acuerdos entre los fondos de cofinanciación y las entidades solicitantes

---

5/ Ver condiciones previas al primer desembolso.

6/ Ver excepciones a la política del Banco en el Resumen Ejecutivo.

requieran que estas últimas se comprometan al mantenimiento adecuado de las obras y equipos financiados en virtud del programa en conformidad con normas técnicas aceptadas generalmente. 7/ A partir del año de la terminación de la primera de las obras del programa hasta cinco años después del último desembolso del préstamo, el organismo ejecutor incluirá en su informe semestral sobre la marcha del proyecto, o en un informe separado, una reseña del mantenimiento de dichas obras y equipos. 8/

F. Contabilidad y auditoría

- 3.16 La UTN establecerá y mantendrá un sistema de información contable y financiera consolidada que recibirá la documentación generada por los tres fondos de cofinanciación, las gerencias departamentales y la UTN, (cuyas funciones se describen en detalle en el capítulo IV). Los estados financieros del programa serán auditados por una firma pública de contadores que sea aceptable para el Banco o por la Contraloría General de la República. 9/ Los contratos de cofinanciamiento contendrán una disposición que estipule que los beneficiarios aceptan y concuerdan en emplear los procedimientos de contabilidad y auditoría del programa. 10/
- 3.17 Para tratar el volumen alto y valor bajo de los recibos comprobantes del programa, y con el fin de facilitar una administración más eficiente del programa, los recibos comprobantes serán mantenidos por los fondos de cofinanciación o FONADE en lugar de ser presentados al Banco en el momento de cada solicitud de desembolso. Las auditorías anuales incluirán una revisión y un informe al Banco sobre la documentación. 11/

G. Control, supervisión y evaluación

- 3.18 Debido a la debilidad de las estructuras institucionales de la región y a la índole compleja y flexible del programa, se requerirá considerable apoyo del Banco durante toda la ejecución por parte del personal de la Representación y de la Sede. Durante los tres primeros años de ejecución, el programa requerirá gran dedicación de un funcionario profesional experimentado y ampliamente capacitado de la Representación. Durante el período de desembolso, el equipo de proyecto deberá ser enviado por lo menos una vez al año para supervisar el progreso del programa y examinar el POA del año siguiente. El POA deberá ser presentado al Banco 90 días antes del inicio de cada año calendario, durante la ejecución del programa. 12/
- 3.19 Se establecerán metas cualitativas y cuantitativas para el programa como parte del ejercicio anual de preparar el POA. Las metas del primer año son: a) la estructura organizacional del programa debe estar en operación, todos los cargos de la estructura de apoyo deben haber sido llenados; b) la cartera de proyectos del primer año debe haber sido ejecutada o estar en proceso de ejecución y los recursos financieros comprometidos; c) el programa debe haber rea-

---

7/ Ver cláusulas contractuales.

8/ Ver cláusulas contractuales.

9/ Ver cláusulas contractuales.

10/ Ver cláusulas contractuales.

11/ Ver excepciones a la política del Banco en el Resumen Ejecutivo.

12/ Ver cláusulas contractuales.

lizado el informe anual de evaluación de la gestión según lo establece el SG e indicar recomendaciones precisas para el segundo año; d) por medio de los diagnósticos y planes municipales y los demás estudios financiados por el programa, este debe haber generado la información pertinente que indique la situación actual de los indicadores sectoriales y globales sugeridos en el SG, precisados al nivel de municipios y agregados por subregión; e) el programa debe haber generado un POA del segundo año que cumple con los objetivos y las regulaciones del programa; y f) la coordinación entre el BioPacífico y el PMRN y este programa, debe estar operando. Con base en una consolidación de los datos al nivel de los proyectos a través del SG, la UTN presentará al Banco las metas propuestas de cada año del programa. 13/

3.20 Durante los dos primeros años del programa, la UTN presentará una evaluación de la incorporación de la perspectiva de género (capacitación, estructura organizacional, operacionalización, proyectos), como un capítulo especial del informe de progreso semestral, que permita hacer recomendaciones concretas a nivel institucional, técnico y operativo, incluyendo la posibilidad de contratar un consultor a que apoye este proceso. 14/

3.21 Como resultado a las consultas con las comunidades de la costa del Pacífico sobre políticas adoptadas en la región así como la proliferación de iniciativas locales e internacionales desde que se lanzó el Plan Pacífico en 1992, se acordó durante la preparación de la operación que el gobierno emitiría una declaración de política, dentro de los dos años siguientes a la firma del contrato de préstamo, exponiendo sus planes a mediano plazo para la región. Este documento debería reflejar los resultados de los estudios relacionados con la zonificación y el ordenamiento territorial. 15/

3.22 El SG propuesto administrará un flujo de información adecuado sobre la marcha del programa y de los proyectos individuales, y permitirá realizar una evaluación ex-post del alcance de los objetivos. Los estudios propuestos, los planes municipales, y la información producida por los sistemas municipales de datos generarán información suficiente para una línea de base. Con la propuesta del POA del segundo año, la UTN presentará al Banco un análisis de la situación actual de los indicadores que se utilizarán en la preparación de la evaluación ex-post relativos a los tres objetivos globales del programa, así como una proyección de la situación deseada a finales del programa. 16/ Se presentará la evaluación ex-post al Banco dentro de dos años después del último desembolso de recursos del programa. 17/

#### H. Estado de preparación, ejecución y período de desembolso

3.23 Varios de los proyectos que se ejecutarían durante el primer año del programa exigen trabajo adicional para finalizar diseños técnicos, definir estructuras institucionales y llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental. Todos los proyectos que se ejecutarán son pequeños y con complicaciones técnicas mínimas. Una de las

---

13/ Ver cláusulas contractuales.

14/ Ver cláusulas contractuales.

15/ Ver cláusulas contractuales.

16/ Ver cláusulas contractuales.

17/ Ver cláusulas contractuales.

cláusulas contractuales estipulará que los estudios de factibilidad y diseños para todos los proyectos, así como los términos de referencia para todos los estudios que se realizarán durante el primer año del programa, deberán presentarse al Banco dentro de los seis meses siguientes a la fecha del contrato de préstamo. La UTN utilizará los recursos de la FPP, cuando sea necesario, para contratar consultores para terminar la preparación del proyecto.

18/ Como la FPP se desembolsará con fondos provenientes del capital ordinario del Banco, no será posible amortizar dichos montos con los recursos en moneda local del programa; esto requerirá que el convenio de la FPP incorpore procedimientos especiales de repago.

19/ El proceso de preparación del proyecto debería funcionar con mayor eficiencia entre el segundo y el quinto año de ejecución del programa una vez que esté plenamente en funcionamiento la estructura de apoyo que se describe en detalle en el cuadro IV-1.

- 3.24 El período de ejecución y desembolso es de cinco años. En el cuadro III-2 siguiente se describe el cronograma del desembolso anual estimado:

Table III-2 CALENDARIO PROVISIONAL DE DESEMBOLSOS (en miles de US\$)						
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Préstamo del BID	3.150	8.900	10.450	8.275	9.225	40.000
Coop. Técnica del BID	2.800	3.000	2.500	1.900	-	10.000
Contrapartida local	2.550	6.100	5.550	3.075	3.925	21.400
Total	8.500	18.000	18.500	13.250	13.150	71.400
%	11,9	25,2	25,9	18,6	18,4	100,0

18/ Ver cláusulas contractuales.

19/ Ver Nota en el Resumen Ejecutivo.

#### IV. EL PRESTATARIO, AGENCIA EJECUTORA Y OTROS PARTICIPANTES

- 4.1 El prestatario es la República de Colombia. La agencia coordinadora de la ejecución del programa y responsable para el mismo es el DNP.
- 4.2 En conformidad con los objetivos expresados en cuanto al fortalecimiento de la capacidad de gobierno de la región, la estructura de coordinación del programa se inserta como una función de apoyo técnico en los siguientes niveles de decisión: el DNP, las cuatro gobernaciones, las alcaldías municipales y las comunidades organizadas de la región (ver organigrama en Anexo IV-1).
- 4.3 En el DNP, se organizará la UTN, que contará con un técnico administrativo y cuatro profesionales, incluyendo el coordinador nacional, quien responderá ante el director o subdirector del DNP por la ejecución del programa. 20/
- 4.4 Al nivel de la región se crea un comité coordinador regional compuesto por: a) los gobernadores de los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Valle; b) cuatro alcaldes, representantes de cada uno de los departamentos; c) un representante de las organizaciones indígenas de la región; d) un representante de las comunidades negras; y e) un representante de las ONG activas en la región. Estos participantes tendrán voz y voto en las deliberaciones. Además, participarán con voz, pero sin voto, los gerentes departamentales, el coordinador nacional del programa, y el director regional de planeación, que actualmente es el director del Consejo Regional de Planeación Económica y Social (CORPES) de Occidente. La secretaría técnica del comité será llevada por uno de los gerentes departamentales, por rotación semestral. Las reuniones se llevarán a cabo por turno en los cuatro departamentos, de preferencia en uno de los municipios situados en la región. 21/
- 4.5 En los cuatro departamentos involucrados se requiere una gerencia departamental (integrada por un gerente departamental y dos profesionales). Los gerentes departamentales funcionarán como asesores de los gobernadores. Dependerán funcionalmente del gobernador, quien determinará su ubicación en la estructura del gobierno departamental.
- 4.6 Se dividirá la costa Pacífica en hasta diez subregiones, en cada una de las cuales el programa apoyará el funcionamiento de una UTS, compuesta por dos profesionales. Funcionarán bajo supervisión de las gerencias departamentales y actuarán como asesores de los alcaldes y de las comunidades. Los municipios y las comunidades identifican los proyectos, participan en su preparación, ejercen veeduría sobre la ejecución, participan en la operación, mantenimiento y en la evaluación ex-post, y en las juntas de administración, según los proyectos. En aquellas subregiones donde ya existen instancias exitosas con funciones similares, operados por ONG u otros programas, la UTN determinará la factibilidad de

---

20/ Ver condiciones previas al primer desembolso.

21/ Ver condiciones previas al primer desembolso.

fortalecer estas estructuras de ser necesario y hará los convenios de cooperación correspondientes. En el caso del departamento del Valle, donde solamente hay un municipio elegible para participar en el programa, las funciones de la UTS serán desempeñadas por la gerencia departamental.

- 4.7 En los párrafos 3.8 a 3.13 se detalla la transferencia de los recursos del programa del prestatario a la entidad ejecutora (EE) a través de los fondos de cofianciación, DNP, y FONADE, según el componente financiado.

CUADRO IV-1 ESTRUCTURA DE APOYO DEL PROGRAMA (COMPOSICION Y FUNCIONES)		
DEPENDENCIA	COMPOSICIÓN	FUNCIONES
DNP	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Coordinador Nacional</li> <li>-Dos asistentes expertos en planificación y proyectos de desarrollo</li> <li>-Un experto financiero-administrador</li> <li>-Un técnico administrativo</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En consulta con el Comité Regional, establece los lineamientos y estrategias del programa.</li> <li>2. Asesora la Jefatura del DNP en materia de políticas e inversiones con impactos en la Costa Pacífica.</li> <li>3. Gestiona y administra el crédito externo y otros recursos.</li> <li>4. Ejerce la coordinación interinstitucional.</li> <li>5. En consulta con el Comité Regional, establece cupos indicativos de presupuesto por componente y por departamento.</li> <li>6. Verifica y presenta el POA de cada etapa para la aprobación conjunta con el Banco.</li> <li>7. Ejecuta a través de consultorías proyectos de los componentes de desarrollo institucional, zonificación, ordenamiento territorial, y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y estudios de preinversión de proyectos de carácter regional.</li> <li>8. Monitorea el proceso de incorporación operativa del enfoque de género en las políticas y programas.</li> <li>9. Realiza el seguimiento y la evaluación de gestión del programa.</li> <li>10. Traza las pautas y realiza la evaluación ex-post del programa.</li> </ol>
COMITE COORDINADOR REGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gobernadores de Choco, Valle, Cauca y Nariño</li> <li>-4 alcaldes representantes de los deptos. del Pacífico</li> <li>-Representante comunidades indígenas de la región</li> <li>-Representante de las comunidades negras</li> <li>-Representante de una ONG de la región</li> <li>Voz sin voto:</li> <li>-4 gerentes departamentales</li> <li>-coordinador de la UTN</li> <li>-director regional de planeación</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recomienda al DNP la aprobación del POA con base en las demandas de las entidades territoriales y las estrategias.</li> <li>2. Analiza y aprueba los informes de evaluación del programa a nivel regional.</li> <li>3. Evalúa el desarrollo general del programa, analiza el impacto del mismo y sugiere recomendaciones para la modificación de las estrategias, inclusión de nuevos componentes y los cupos indicativos.</li> <li>4. Recomienda la ejecución de estudios y proyectos de carácter regional.</li> </ol>
GERENCIA DEPARTAMENTAL <sup>1/</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gerente</li> <li>-2 profesionales</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asesora al gobernador en materia de políticas e inversiones departamentales con impacto en la región Pacífica.</li> <li>2. Promueve los proyectos del programa en el área de su influencia.</li> <li>3. Apoya a los municipios en la identificación, formulación y preparación de los proyectos.</li> <li>4. Gestiona la incorporación de los proyectos en el POA departamental.</li> <li>5. Apoya y asegura la implantación operativa del enfoque de género en el programa.</li> <li>6. Gestiona la asignación de recursos a los proyectos identificados.</li> <li>7. Ejerce el control, seguimiento y evaluación de los proyectos municipales y departamentales.</li> <li>8. Elabora propuesta de cupos presupuestales por departamento y por componente.</li> <li>9. Asegura la implantación y seguimiento del sistema de gestión por parte de las UTS.</li> </ol>
UTS	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Coordinador</li> <li>-Hasta 2 profesionales</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asesora a los alcaldes y a las comunidades de la sub-región en materia de políticas e inversiones.</li> <li>2. Promueve la participación de los actores locales en la identificación y formulación de los proyectos.</li> <li>3. Asiste técnicamente a los municipios y comunidades en la formulación de los proyectos.</li> <li>4. Gestiona la asignación de recursos a los proyectos identificados.</li> <li>5. Opera el sistema de gestión.</li> <li>6. Establece y maneja bancos de datos de las subregiones.</li> <li>7. Asiste a la comunidad y a los municipios en los procesos de desarrollo institucional.</li> <li>8. Asesora a los municipios y la comunidad en la incorporación operativa del enfoque de género.</li> </ol>
<sup>1/</sup> Para el caso del departamento del Valle del Cauca, la gerencia estará compuesta por un gerente y cuatro profesionales, lo que se explica porque en este departamento no se constituiría la UTS.		

## V. FACTIBILIDAD Y RIESGOS

### A. Técnica

#### 1. Salud, educación y saneamiento

- 5.1 Los componentes de salud, educación y saneamiento son técnicamente factibles, ya que su conceptualización y dimensionamiento son coherentes con los lineamientos políticos y financieros nacionales, con las realidades de la región y con la estrategia de aplicación de las intervenciones. El programa, en los tres componentes, se visualiza como una acción de largo plazo, que tiende a apoyar el proceso de reforma que el gobierno nacional está desarrollando para solucionar los problemas de equidad, eficiencia y calidad.
- 5.2 Las acciones en los tres sectores están muy ligadas a la capacidad de atraer y mantener profesionales capaces de trabajar en la región. Dentro de las estrategias sectoriales, especialmente en salud y educación, existen planes de mejorar las condiciones de trabajo de los profesionales. Este riesgo puede crear obstáculos importantes para el éxito de ciertos proyectos y su mitigación o resolución necesitará creatividad y recursos financieros.

#### 2. Desarrollo institucional

- 5.3 El país cuenta con una experiencia importante en materia de desarrollo institucional: esta permite sacar conclusiones sobre experiencias de fracaso y sobre experiencias más prometedoras (gestión estratégica más pragmática, participación de la comunidad, incorporación activa de la noción de desarrollo sustentable). El mayor riesgo lo constituye que se siga transfiriendo a la costa contenidos de asesoría que no han dado resultados exitosos ni en la región ni en otras áreas del país. El programa debe ejercer vigilancia sobre la orientación de los contenidos de asesoría y de capacitación, así como sobre la identificación de consultores con aptitud para adecuar sus modelos y generar nuevos más adaptados al medio institucional complejo de la costa.

#### 3. Zonificación y ordenamiento territorial

- 5.4 El componente fue dimensionado considerando, en primer término, la complementariedad con los proyectos BioPacífico y PMRN. Por otra parte, en vista de la complejidad de la problemática de ordenamiento territorial y de no que se cuenta aún con definiciones institucionales y de normatividad sobre el tema y, por otra parte, de la necesidad de anticipar la integración de información que aún no se genera, se procederá a ejecutar este componente por etapas.
- 5.5 Para que sea aceptado y adoptado por los diferentes usuarios, un proceso de zonificación y ordenamiento debe ser participativo. En vista de los cambios institucionales recientes, de las nuevas atribuciones de las entidades territoriales vigentes y de las que se



podrían crear en el futuro, de la necesidad de conciliar diversidad de intereses y puntos de vista en cuanto al manejo de los recursos y en general, de la situación de gobernabilidad de la región, existe el riesgo de que surjan dificultades en el logro del consenso necesario para validar el proceso de zonificación y ordenamiento. A fin de reducir este riesgo, se dará atención especial al establecimiento de mecanismos eficaces de diálogo y consulta con las comunidades y entidades subregionales y locales, a los efectos de acordar formas efectivas de participación de los diversos actores en el proceso.

B. Ambiental

- 5.6 Habida cuenta de la complejidad y fragilidad del medio natural de la costa Pacífica, la consideración de los aspectos ambientales ha sido objeto de especial atención tanto en la conceptualización del programa como en la verificación de la elegibilidad de las inversiones. En primer lugar, el componente de zonificación ecológica y ordenamiento territorial examinará las características del medio físico natural y las formas de utilización de los recursos naturales para proponer un proceso de zonificación ecológica que a su vez constituya un elemento esencial del ordenamiento territorial.
- 5.7 Se establecerá un sistema de información geográfica y se fomentará el uso generalizado de la información sobre el medio natural como elemento de planeación, tanto a nivel: a) nacional (políticas de ordenamiento territorial, modelos de desarrollo y de conservación de la biodiversidad); b) interregional (usos del espacio, áreas de protección, instrumentos de gestión y de resolución de conflictos sobre el uso de los recursos); como c) municipal (planes de usos del suelo, desarrollo urbano, servicios).
- 5.8 En el área de verificación ambiental, se contará con una guía de verificación de procedimientos ambientales, que constará como anexo del RO del programa. Todos los proyectos de inversión que se proponga financiar con recursos del programa estarán sometidos a dichos procedimientos ambientales. Adicionalmente, y en vista de que los procedimientos están en conformidad con la normatividad ambiental recientemente promulgada y de que uno de los objetivos básicos del programa es el fortalecimiento de las instituciones de la zona, los procedimientos serían también adoptados para todas las inversiones públicas que se canalicen por el SNC, actuando en forma coordinada con las corporaciones autónomas regionales. El riesgo implícito se relacionaría con la falta de consenso y apoyo inter-institucional para aplicar tanto los criterios de zonificación y ordenamiento territorial, como los procedimientos ambientales. Los mecanismos de consulta y participación previstos y la aplicación de los procedimientos de seguimiento y evaluación de la ejecución, reducen la posibilidad de que tal situación ocurra.

C. Institucional

- 5.9 El programa pretende dotar con asesoría técnica los centros de decisión existentes, muchos de los cuales tienen baja capacidad de

identificación, preparación, y ejecución de proyectos. La estructura organizativa propuesta así como el componente de desarrollo institucional toman en cuenta adecuadamente esta problemática. Los mayores riesgos conciernen: a) el riesgo de disfuncionamiento del SNC; y b) como una de sus funciones principales es la de asesoría y de convencimiento, el programa es extremadamente sensible a la calidad del personal para la estructura organizativa. A excepción del coordinador nacional, que será contratado con recursos de la contrapartida local, todo el personal del programa será seleccionado con base en concursos de méritos abiertos, bajo términos de referencia, requisitos y condiciones laborales previamente acordados con el Banco. La selección final del personal de las UTS y de las gerencias departamentales se hará por parte de un comité en cada uno de los cuatro departamentos del programa, que incluirá representación: a) del gobernador del mismo departamento, b) del coordinador nacional, y c) de los grupos comunitarios y de las ONGs activas en el departamento. La selección del personal de la UTN (a excepción del coordinador nacional), se hará por parte del coordinador nacional, previa confirmación de la no objeción del Banco.

22/

- 5.10 Como resultado de los fracasos de muchas de las otras iniciativas gubernamentales en la región, parcialmente por el poco esfuerzo invertido en consultar y después incorporar las recomendaciones de las comunidades beneficiarias en los diseños de los programas, el Banco y eventualmente el gobierno, insistieron en un nivel de participación comunitaria alta. Un número significativo de grupos comunitarios y ONG participaron en consultas comunitarias, muchas veces viajando horas y a un costo alto para llegar, y varios mandaron representantes a Bogotá, para asegurar que sus recomendaciones fueran entendidas y incorporadas en el diseño final del programa.

D. Financiera

- 5.11 Los 38 municipios incluidos en el Plan Pacífico son sumamente débiles desde el punto de vista financiero, y la gran mayoría de los recursos presupuestarios se dedican a cubrir el costo de los sueldos y las prestaciones de los empleados. Las fuentes de ingreso son limitadas debido a la pobreza de la región y a la limitada capacidad de los municipios de recaudar impuestos comerciales y prediales. La fuente de fondos más importante para los municipios la constituye las transferencias del gobierno nacional. Sin embargo, de conformidad con los criterios constitucionales en lo que respecta a compartir ingresos, la mayoría de estos recursos están vinculados a gastos en áreas específicas. Otras fuentes de ingreso para los municipios incluyen la participación en regalías derivadas de la explotación de recursos naturales, la participación en programas de cofinanciación y los créditos provenientes de instituciones como FINDETER o bancos comerciales, que por lo general están garantizados por los ingresos del municipio. Con el fin

---

22/ Ver condiciones contractuales.

de fortalecer la capacidad financiera de los municipios, el componente del desarrollo institucional se concentrará en mejorar los sistemas de contabilidad y tesorería, planificación y control financiero, recaudación tributaria y profesionalización del personal municipal.

- 5.12 De los cuatro departamentos participantes en el programa, solamente Valle tiene una situación financiera sólida. Los otros departamentos, en particular el Chocó, no tienen recursos suficientes y una capacidad institucional sumamente limitada. La débil situación financiera de las entidades territoriales de la región tendrá un efecto limitado en el programa ya que el porcentaje de cofinanciamiento será bajo y "pagadero" tanto en recursos financieros monetarios así como en materiales y mano de obra. A fin de garantizar la disponibilidad de recursos adecuados para la administración, operación y mantenimiento de los proyectos financiados en virtud del programa, el RO requiere que los beneficiarios demuestren que un proyecto será capaz de sostenerse financieramente.

E. Socioeconómica

1. Evaluación socioeconómica del programa

a. Enfoque y mecanismo de evaluación y selección de proyectos

- 5.13 Los proyectos que conforman el POA serán sometidos a un proceso de evaluación y selección en las instancias señaladas en los documentos de SG y RO. La gestión se inicia a nivel de la comunidad, asistida por una estructura de apoyo para el diseño y la evaluación técnica, económica, socio-cultural, institucional, ambiental y financiera. Puesto que el personal técnico de apoyo sería el responsable de aplicar los criterios de elegibilidad y selección de proyectos, la garantía de la calidad y coherencia del conjunto de proyectos que componga el POA de cada año dependerá de la calidad del personal asignado, y de su capacitación en la aplicación de las normas técnicas y gerenciales del programa.

b. Criterios de elegibilidad y selección de proyectos

- 5.14 En términos generales, se aplicarían los principios de costo-eficiencia. Este enfoque metodológico se considera más apropiado para los proyectos, en su gran mayoría pequeños y medianos, que sean poco susceptibles a la cuantificación de beneficios. El RO establece el concepto de límites-guías para la inversión (por proyecto y/o per cápita) en algunos sectores, como salud y saneamiento. Los parámetros específicos (montos de inversión por persona beneficiaria para cada tipo de proyecto) sólo se establecerían sobre la marcha, para evitar una imposición equivocada de valores derivadas de regiones con características disímiles a las del Pacífico.

c. Evaluación beneficio-costo

- 5.15 No obstante lo anterior, existe una categoría de proyectos que, tanto por su naturaleza como su monto de inversión, merece un tratamiento más tradicional, sometiéndolos al análisis beneficio-costo riguroso. Estos incluyen ciertos proyectos productivos y los servicios públicos en las tres ciudades principales de la costa. Estos últimos, además de adherirse al plan maestro del sector, cuando este exista para la ciudad, deben satisfacer las normas y políticas del país y el Banco correspondientes al sector respectivo, en lo que se refiere a tarifas, índices económicos, etc.

d. Resultados de la evaluación de los proyectos del primer año

- 5.16 Se revisaron 17 proyectos para verificar su cumplimiento con los criterios anteriormente esbozados. Sólo el proyecto del acueducto de Buenaventura se sometió al análisis beneficio-costo, debido principalmente al tamaño y a las limitantes en la información disponible para estimar los beneficios de los demás proyectos del sector. Por limitaciones de recursos en el primer año e información faltante, este proyecto no entró en el POA revisado durante la misión de análisis. Los proyectos presentados en educación y salud no se consideran susceptibles al análisis cuantitativo de beneficios.
- 5.17 Los otros proyectos del sector de saneamiento, uno pequeño (menos de US\$30.000) y cuatro medianos (US\$100.000 hasta US\$200.000), demuestran índices de costo razonables (entre US\$90 y US\$135 por habitante, basado en la población actual). Estos niveles de inversión, que se consideran relativamente bajos dados los altos costos unitarios de la región, reflejan la naturaleza de los proyectos, en su mayoría de rehabilitación y/o ampliación, con los costos hundidos correspondientes. De acuerdo a un estudio del BPIN, los indicadores de estos proyectos se asociarían con niveles de rentabilidad aceptables (tasa interna de retorno mayor a 12% y en algunos casos mayor a 20%). Dicho estudio encontró que la incorporación de nuevos usuarios fue la mayor fuente de beneficios, en comparación con el aumento y/o la normalización del consumo de usuarios actuales. Los proyectos del programa presentan ambas situaciones, pero la práctica de dimensionarlos para satisfacer la demanda de por lo menos 10 años garantiza beneficios futuros para nuevos usuarios. Esta norma responde a la imperante necesidad de prever la gradual migración de áreas rurales a comunidades costeras y ribereñas, las cuales todavía no cuentan con los servicios básicos para atender a sus poblaciones actuales.

2. Impacto distributivo del proyecto

- 5.18 Dada la ausencia de información sobre los beneficios privados de los proyectos, no es posible cuantificar el impacto distributivo del programa conforme a la metodología establecida por el Banco. No obstante, cuando se considera que el 70% de los habitantes de la región Pacífica no satisfacen sus necesidades básicas, que el 38% está en condiciones de pobreza extrema, siendo el índice de calidad

de vida (50,1) el más bajo del país (el promedio nacional es 71) y, por otra parte, que tanto la conceptualización como los criterios de selección de inversiones del programa privilegian proyectos para satisfacer necesidades básicas, puede afirmarse con razonable seguridad que el impacto distributivo es altamente significativo y superaría la norma del 50%. Una indicación más precisa del impacto distributivo del programa se obtendría anualmente, como parte del proceso continuo de obtención de datos para la evaluación ex-post.

F. Aspectos de género

- 5.19 Para alcanzar los objetivos del programa, se ha incorporado la perspectiva de género tanto en el diseño global como en las etapas de ejecución y evaluación. Complementariamente, en los casos que sea necesario, se financiará proyectos específicos para la mujer, particularmente en salud, educación, capacitación y el uso sostenible de los recursos naturales renovables. Adicionalmente, las distintas entidades (públicas y privadas) y organizaciones comunitarias que participan en el programa, recibirán capacitación especializada para la operacionalización de la perspectiva de género en la planeación, ejecución y evaluación de las estrategias y proyectos. Por lo señalado y por la modalidad de programación y operación prevista por el Banco, no es posible cuantificar anticipadamente el impacto en la población femenina. No obstante, la situación de pobreza de la zona y el tipo de proyectos que el programa privilegiará, permiten predecir un mejoramiento importante en la condición y posición de la mujer.

G. Política de desastres naturales

- 5.20 La región de la costa del Pacífico es altamente susceptible a desastres naturales y ha sufrido considerablemente en este siglo, en especial debido a terremotos, maremotos, inundaciones e incendios forestales. El componente de zonificación y ordenamiento territorial desempeñará una función importante al tratar estos riesgos ya que generará los datos necesarios para, entre otras cosas, informar a los residentes de las zonas de alto riesgo donde sería inapropiado realizar obras de urbanización y otras inversiones de desarrollo. El diseño de las obras financiadas en virtud del programa será adaptado a los diferentes factores de riesgo que afectan a la región, en conformidad con la política del Banco sobre desastres naturales.



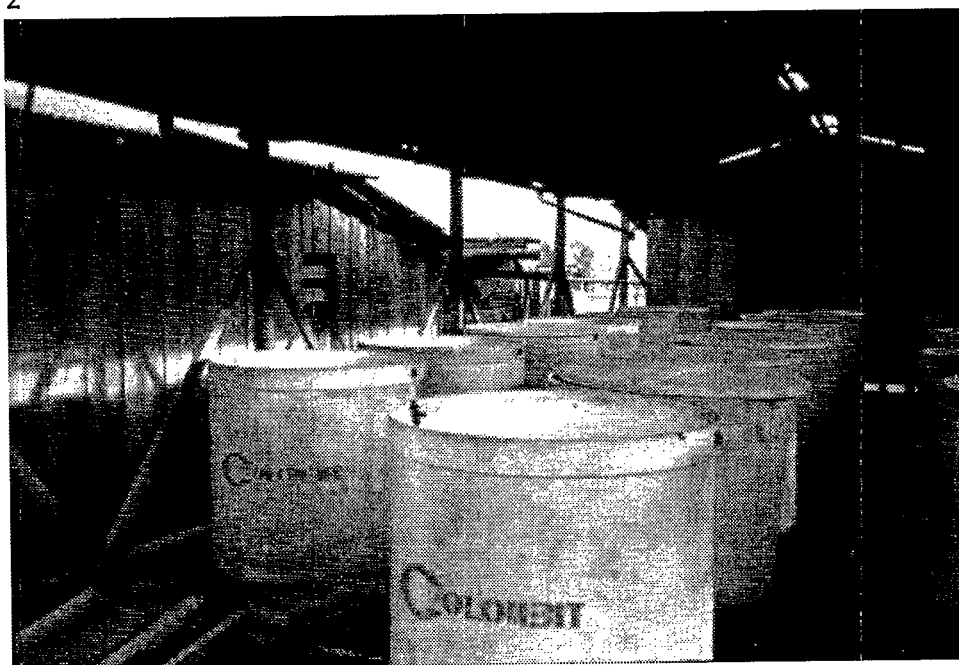
Escena típica rural de un grupo de casas en un estuario de la  
región de la costa Pacífica colombiana.

Typical scene of a group of houses along an estuary  
in the Colombian Pacific coast region.



Mercado en el municipio de Guapi, departamento del Cauca.

Market in the municipality of Guapi, department of Cauca.



Sistema de recolección de agua, en el municipio de Mosquera,  
departamento de Nariño.

Water collection system in the municipality of Mosquera,  
department of Nariño.



Familia enfrente su casa del municipio de Mosquera,  
departamento de Nariño.

Family in front of their home in the municipality of Mosquera,  
department of Nariño.

## PLAN DE OPERACIONES DE LA COOPERACION TECNICA

### I. EL PROGRAMA

- 1.1 Esta cooperación técnica (la "cooperación técnica") financiará aspectos del Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica (CO-0059) (en adelante, el "programa") relacionado con el desarrollo institucional y la administración del programa (estructura de apoyo/coordinación), los cuales se describen en detalle a continuación así como en la propuesta de préstamo del programa.

#### A. Desarrollo institucional

- 1.2 El objetivo del componente de desarrollo institucional es ampliar la capacidad institucional de las entidades públicas y privadas, con especial énfasis en los gobiernos municipales, los grupos comunitarios y las organizaciones privadas. Un principio fundamental es crear mecanismos para el diálogo entre diferentes grupos y aumentar el grado de participación comunitaria en el proceso de toma de decisiones de las instituciones gubernamentales. Los programas sensibilizarán y capacitarán a los dirigentes para que reconozcan e incorporen la perspectiva de género a los niveles conceptual y operativo de los proyectos ejecutados en la región.
- 1.3 La cooperación técnica financiará estudios, capacitación y servicios de asesoría, así como el costo de materiales, insumos y ciertos equipos. Una especial atención asegurará que la capacitación y otras actividades estén concebidas de manera tal que respondan a las necesidades de la mujer y que haya un alto nivel de participación de la misma. El componente se centrará en lo siguiente: a) asistencia en la elaboración de programas de gobierno <sup>1/</sup> por parte de candidatos para puestos municipales electivos; b) capacitación en gestión estratégica para alcaldes, jefes de departamentos municipales, miembros del concejo municipal, dirigentes de organizaciones comunitarias y dirigentes empresariales locales; c) preparación de planes municipales de desarrollo; d) capacitación en fiscalización y supervisión de programas y proyectos gubernamentales; e) establecimiento de sistemas municipales de información, y

---

<sup>1/</sup> Según la ley colombiana, los programas de gobierno deben ser presentados por los candidatos a ciertos cargos electivos, de cuyos programas el público les podrá pedir rendición de cuentas, si fueren elegidos.



f) uso de información georeferenciada en la planificación y zonificación municipal.

B. Estructura de apoyo

- 1.4 Con el fin de a) facilitar el acceso, b) ayudar en la identificación, preparación, ejecución y evaluación de proyectos, y c) coordinar el programa, se creará una estructura descentralizada que funcionará a tres niveles: una unidad técnica nacional (UTN), cuatro oficinas departamentales y hasta diez unidades técnicas subregionales (UTS). La coordinación regional del programa estará a cargo del comité regional del programa que unirá a los gobernadores de Valle, Cauca, Chocó y Nariño, cuatro alcaldes que representen a cada uno de los departamentos de las costa del Pacífico, y representantes de cada uno de los grupos siguientes: a) comunidades indígenas, b) comunidades negras, y c) organizaciones no gubernamentales que trabajan en la región. (Véase la estructura organizativa, anexo IV-1, y la descripción de las responsabilidades de cada unidad de apoyo, cuadro IV-1 en el documento del proyecto.)
- 1.5 Con los recursos de la cooperación técnica se financiarán los costos de iniciación y los costos operativos de la UTN, las oficinas departamentales del programa y las UTS, incluidos los sueldos y las prestaciones de los consultores, gastos de transporte y viático, materiales y útiles de oficina, vehículos, botes, motores, generadores, gastos de reuniones y asistencia a los cursos.
- 1.6 En algunas de las subregiones, es posible que el apoyo y la coordinación del programa se brinde por medio de las oficinas existentes de las entidades gubernamentales nacionales, como el Programa Nacional de la Rehabilitación (PNR), o de organizaciones no gubernamentales. Estas oficinas podrían fortalecerse por medio de la cooperación técnica, con lo que se reducirían los costos de iniciación.

C. Dimensionamiento y financiamiento

- 1.7 La participación del Banco en el financiamiento del programa, se financia exclusivamente en moneda local, US\$40 millones en fondos reembolsables del FOE y US\$10 millones con recursos no reembolsables del ingreso neto del FOE por medio de esta operación. Con el préstamo de US\$40 millones, se usarán todos los recursos disponibles del FOE en pesos colombianos. En Colombia y en otros lugares, el Banco normalmente ha restringido el uso del ingreso neto del FOE para financiar pequeños proyectos y estudios por medio de operaciones de cooperación técnica, que por lo general son reembolsables en países de los grupos A y B. Se autoriza la extensión de los recursos con carácter de no reembolsables como una excepción a la regla cuando la cooperación técnica beneficie a los grupos de más bajos ingresos, como es el caso de esta operación.

- 1.8 En el cuadro I-1 que aparece a continuación se presentan la dimensión estimada de los componentes del programa y las fuentes de financiamiento.

Cuadro I-1 COSTO ESTIMADO POR COMPONENTES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO (en miles de US\$)					
COMPONENTES	BID (PRESTAMO FOE)	BID (CT)	LOCAL	TOTAL	% TOTAL
Administración	-	5.000	3.000	8.000	11,2
Componentes	32.370	3.630	15.620	51.620	72,3
Salud	6.250	-	4.500	10.750	15,1
Educación	7.000	-	2.700	9.700	13,6
Saneamiento ambiental	8.560	-	5.440	14.000	19,6
Desarrollo institucional	1.540	3.630	500	5.670	7,9
Zonificación territorial y ordenamiento territorial	3.000	-	-	3.000	4,2
Aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables	2.500	-	1.300	3.800	5,3
Transporte y telecomunicaciones	1.020	-	380	1.400	2,0
Electrificación rural	2.500	-	800	3.300	4,6
Sin asignación	5.480	1.370	2.780	9.630	13,5
Imprevistos	3.507	877	1.746	6.130	8,6
Escalamiento de costos	1.973	493	1.034	3.500	4,9
Costos financieros	2.150	-	-	2.150	3,0
Intereses	1.750	-	-	1.750	2,5
Inspección y vigilancia	400	-	-	400	0,6
Total	40.000	10.000	21.400	71.400	100,0
Porcentaje	56,0%	14,0%	30,0%	100,0%	

- 1.9 En el cuadro I-2 siguiente se presenta en detalle la utilización de los fondos de la cooperación técnica:

<p>CUADRO I-2 PRESUPUESTO DETALLADO POR COMPONENTE Y CATEGORIAS DE GASTOS (en miles de US\$)</p>	
CATEGORIAS	COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BID
DESARROLLO INSTITUCIONAL:	3,630
1. FIRMAS DE SERVICIOS PROFESIONALES	3,630
1.1 HONORARIOS	3,630
ESTRUCTURA DE APOYO:	5,000
1 FIRMAS DE SERVICIOS PROFESIONALES	100
1.1 HONORARIOS	100
2 CONSULTORES INDIVIDUALES	4,400
2.1 HONORARIOS	3,100
2.5 VIAJES (INCLUYE VIATICOS)	1,300
6 APOYO GENERAL	500
6.1 LUGARES DE TRABAJO	-
6.2 MOBILIARIO Y ACCESORIOS	-
6.3 EQUIPAMIENTO	400
6.4 SUMINISTROS	50
6.5 SERVICIOS DE INFORMATICA	50
7 PUBLICACIONES	-
98 NO ASIGNADOS (INCLUYE IMPREVISTOS Y ESCALAMIENTO DE COSTOS)	1,370
TOTAL	10,000

D. Financiamiento retroactivo

- 1.10 Se recomienda que los gastos hasta por US\$250.000 en materia de servicios de consultoría elegibles, en que se haya incurrido con posterioridad a la solicitud de financiamiento y dentro de los doce meses precedentes a la aprobación de la misma, se reconozcan como gastos imputables a los fondos de la cooperación técnica. 2/

E. Administración de los recursos

- 1.11 Con anterioridad al primer desembolso, el DNP y el FONADE suscribirán un convenio de administración financiera de los recursos de la cooperación técnica. 3/

---

2/ Ver condiciones contractuales.

3/ Ver condiciones previas al primer desembolso.

## II. RIESGOS

- 2.1 Esta cooperación técnica, junto con los recursos del préstamo y de la contrapartida local, financiaría el componente de desarrollo institucional así como la administración del programa, aspectos del Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica que son críticos para el éxito del Plan Pacífico. La ejecución del Plan Pacífico depende de la creación y del fortalecimiento de instituciones públicas, no gubernamentales y privadas para que realicen la gestión de los fondos en forma más eficaz y eficiente, con el fin específico de buscar soluciones a los profundos problemas sociales, económicos y ambientales de la región del Pacífico.
- 2.2 Debido a las duras condiciones de vida existentes a lo largo de la costa del Pacífico, es preciso realizar un esfuerzo considerable para identificar y contratar a profesionales competentes y motivados que apoyen la ejecución del programa. Las condiciones de empleo, financieras y de otra índole, deberán contener incentivos adecuados para reflejar los sacrificios que se exige a los profesionales que viven en la región.
- 2.3 Para controlar la influencia de los políticos en la selección de los consultores que constituirán el personal de las cuatro oficinas departamentales del programa y de las UTS, se formará un comité en cada uno de los cuatro departamentos del programa, integrado por un representante de cada una de las siguientes personas o colectividades: a) el gobernador del departamento, b) el coordinador nacional del programa, y c) los grupos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el departamento, el cual administrará un proceso de selección abierto y competitivo sobre la base de términos de referencia, requisitos mínimos y condiciones de empleo que se hayan acordado previamente por el Banco. Al nivel de la UTN, el personal profesional será contratado por el coordinador nacional del programa, tras recibir la no objeción del Banco. El coordinador nacional será contratado de conformidad con los procedimientos normales del Banco.

## III. ESTIMACION DE LAS NECESIDADES DE TIEMPO DEL PERSONAL DEL BANCO PARA LA PREPARACION Y EJECUCION DE LA OPERACION

- 3.1 Esta cooperación técnica fue preparada en forma conjunta con el Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica. Se dedicó menos de una semana del tiempo de los funcionarios para la redacción de este plan de operaciones. Se estima que no se necesitarán recursos adicionales del Banco además de los dedicados a la ejecución del programa para respaldar la ejecución de esta operación (véase el anexo V-1).

## REGLAMENTO OPERATIVO

### CAPITULO I

ARTICULO 1. El presente reglamento operativo se dicta de conformidad con lo dispuesto en el contrato de préstamo No. \_\_\_\_\_ suscrito entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Permanecerá en vigencia por un periodo de cinco años a partir del \_\_\_\_\_, fecha en la que el DNP lo pone en vigencia, pero será revisado anualmente y podrá ser modificado por acuerdo entre el DNP y el Banco.

ARTICULO 2. El objeto del presente reglamento es el de especificar los procedimientos y normas básicas que regirán la ejecución del programa, financiado parcialmente por el BID, establecer los criterios de elegibilidad para la selección de proyectos y las entidades participantes.

ARTICULO 3. Para los efectos del reglamento operativo se establecen las siguientes definiciones:

**Departamento Nacional de Planeación (DNP):** Entidad nacional responsable de las unidades técnicas de coordinación del programa y de la realización de los convenios con las entidades ejecutoras.

**Banco Interamericano de Desarrollo (BID):** Entidad financiadora del Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífico.

**Programa:** El conjunto de acciones a ser financiadas parcialmente por el BID en el marco del Plan Pacífico y que se regulan mediante el presente reglamento.

**Plan Pacífico:** Conjunto de proyectos, inversiones, programas, y/o actividades orientados a promover el desarrollo integral sostenible de la región del Pacífico colombiano, mediante el mejoramiento de la calidad de vida de la población allí asentada, el debido aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. El Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífico, forma parte de esta estrategia.

**Proyecto:** La obra específica de inversión o actividad de servicio de apoyo de un componente de inversión, cuya ejecución se propone realizar y cumplir con los criterios de elegibilidad de proyectos descritos más adelante.

**Comité Regional:** Principal instancia regional y articulación del programa, compuesta por los gobernadores de los departamentos del Pacífico, cuatro alcaldes de la región, representantes de indígenas, comunidades

negras y ONG (con voz y voto); los cuatro gerentes departamentales del programa y el coordinador nacional participan sólo con voz.

**Gerencias departamentales:** A cargo de un coordinador técnico y dos profesionales, apoyan a las UTS, los municipios y los departamentos en la presentación de los proyectos para financiamiento.

**Unidades Técnicas Subregionales (UTS):** Equipos de apoyo a municipios en la identificación, preparación, ejecución y seguimiento de los proyectos.

**Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC):** Mecanismo nacional unificado mediante el cual la acción gestiona los recursos con destino específico, hacia departamentos y municipios.

**Unidades Departamentales de Cofinanciación (UDECO):** Instancias creadas por el SNC a nivel de las gobernaciones para hacer promoción del sistema y evaluar técnicamente los proyectos de las entidades territoriales del departamento a ser presentados a los fondos de cofinanciación.

**Cofinanciación:** Esquema de financiación de proyectos de las entidades territoriales en que las entidades solicitantes aportan una porción de los recursos.

**Unidad Técnica Nacional (UTN):** Adscrita al DNP, dirigida por el coordinador nacional del programa y encargada de la coordinación general y el apoyo integral a la ejecución.

**Entidad solicitante (ES):** Dependiendo de los componentes y tipos de proyectos, pueden ser: entidades territoriales, que asumen la responsabilidad de presentación de los proyectos del programa; entidades privadas, ONG o la misma comunidad.

**Entidad Ejecutora (EE):** Es el ente que asume la realización directa de las inversiones. Si cumple los debidos requisitos, la entidad solicitante puede ser entidad ejecutora.

**Sistema de Gestión:** Conjunto de instrumentos de recolección de información que sustenta los procesos de planificación, seguimiento y evaluación y orienta el ciclo de los proyectos.

## CAPITULO II

### OBJETIVOS

ARTICULO 4. El programa se conceptualiza como un apoyo técnico y financiero dentro de la estrategia del Plan Pacífico, iniciada por el Gobierno de Colombia. El punto de partida de la conceptualización se basa en la reflexión siguiente: si bien es necesario incrementar los flujos de recursos hacia la región, el énfasis del aporte del Banco debe ser contribuir a calificar la utilización de estos recursos. El aporte del programa se concentra entonces en fortalecer la capacidad de gestión de

las entidades territoriales de la región, los departamentos y los municipios, de las organizaciones comunitarias locales y de las ONG; en la provisión de servicios básicos esenciales y en el manejo de los recursos naturales renovables, con criterio de sostenibilidad.

El primer objetivo es el desarrollo de la capacidad de gobierno y de ordenamiento del territorio. Se buscará fortalecer la capacidad de liderazgo y de negociación de las organizaciones comunitarias, de las instancias técnicas y político-administrativas; se buscará asimismo, fortalecer la capacidad de los departamentos y municipios para ordenar el territorio y planificar los usos del espacio y de los recursos. Prevé mejorar la capacidad técnica de los municipios para captar los ingresos fiscales que le corresponden por ley, y 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. Se requiere asimismo, fortalecer considerablemente la coordinación interinstitucional.

Un segundo énfasis se refiere a mejorar la calidad y el acceso a los servicios básicos en salud, educación, saneamiento básico, electrificación rural, telecomunicaciones y transporte. Durante los dos primeros años, se prevé enfocar las acciones en las áreas de salud, educación y saneamiento básico. Las otras áreas serán objeto de estudios complementarios, a fin de formular estrategias sectoriales precisas.

El tercer objetivo concierne al apoyo al desarrollo de alternativas productivas sustentables. Se apoyará la ejecución de estudios sobre la base de recursos, en forma complementaria con otros programas regionales, así como la validación y la difusión de tecnologías comprobadas para su utilización sustentable. Se llevarán a cabo estudios sobre el manejo de los recursos y se diseñarán marcos regulatorios viables para eliminar o mitigar los impactos negativos de los procesos extractivos o productivos con fines agro-industriales (especies maderables, palmito de naidí, minería, palma de aceite, camarón y langostino) y de los procesos productivos masivos (operación de puertos, industrias y servicios navieros y de transporte, industria turística).

ARTICULO 5. El programa se orientará por los siguientes principios rectores: a) tomará en cuenta y respetará la diversidad de la población participante en los aspectos sociales, étnicos, culturales y de género (entendida como el reconocimiento al aporte y los requerimientos diferenciados de hombres y mujeres); b) promoverá la modernización de los gobiernos locales y un buen entendimiento con la sociedad civil; c) velará por la preservación de la biodiversidad y el manejo sustentable de los recursos naturales; d) fortalecerá las acciones sustentables en curso y aprovechará las experiencias acumuladas; y e) financiará proyectos principalmente a partir de la demanda, excepto en el caso del componente de zonificación y ordenamiento del territorio, cuya demanda provendrá de la unidad de coordinación del programa).

### CAPITULO III

#### DESCRIPCION DEL PROGRAMA

ARTICULO 6. Salud. Los objetivos del componente de salud son: 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 capacidad y ampliar la cobertura con servicios básicos de salud para favorecer el acceso a los grupos de población "ribereña", rural y urbana marginal.

El componente de salud se desarrollará a través de tres subcomponentes: (a) programas preventivos promocionales de salud pública, que se realizarán por medio de tres programas: i) salud materna, para mejorar la salud de la mujer en edad fértil comprendiendo: salud reproductiva (educación sexual, planificación familiar, paternidad responsable); control prenatal, del parto y puerperio; y mejoramiento nutricional (educación nutricional y alimentación complementaria); ii) salud infantil comprende acciones de: control y desarrollo; inmunizaciones; mejoramiento nutricional (educación alimenticia y control de carencias nutricionales); y iii) control de enfermedades para mejorar la vigilancia epidemiológica de: las enfermedades diarreicas, las respiratorias agudas, malaria, y otras enfermedades; b) el subcomponente de fortalecimiento institucional comprende acciones dirigidas a la formulación del plan regional y 38 planes municipales de salud, además de fortalecer la capacidad de gestión de los sistemas de salud y apoyar especialmente la capacitación del personal; y c) el subcomponente de mejoramiento de la red de servicios que comprende construcciones, rehabilitaciones, equipamiento de servicios básicos preferentemente de nivel primario, y la adquisición de lanchas para el servicio acuático de salud.

ARTICULO 7. Educación. Los recursos del programa se dirigirán a solucionar la inadecuación al medio cultural y económico-social, la inequidad en el acceso, y el disfuncionamiento técnico y administrativo. El componente apuntará al 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. Los objetivos específicos son los siguientes: 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.

Las actividades específicas incluirán: a) preparación de planes municipales y regionales de educación con perspectiva de género; b) asistencia técnica para la elaboración de proyectos pedagógicos en cada plantel educativo; c) constitución y puesta en marcha de una red de centros de investigación sobre el Pacífico; d) rehabilitación, mejoramiento y ampliación de infraestructura y equipamiento (construcciones nuevas urgentes o por razones inevitables que obligan a desocupar la sede actualmente ocupada); e) introducción en el aula de textos y materiales



pedagógicos diseñados especialmente para el Pacífico; f) proyectos de diversificación de la educación media; y g) mejoramiento de las condiciones de vida de los educadores.

ARTICULO 8. 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) tratar las aguas residuales antes de llegar a las fuentes receptoras; y d) establecer y fortalecer entes locales para la adecuada administración, operación y mantenimiento de los servicios; y e) crear unidades regionales para el seguimiento y la asistencia técnica y institucional. En la implementación de la estrategia, las localidades propenderán a la recuperación de la operación y mantenimiento de los servicios y la aplicación de tecnologías apropiadas y de bajo costo, en forma tal que respondan a la disponibilidad de los recursos locales y a las características socioculturales de la región.

Las actividades a ser financiadas incluyen: a) fortalecimiento institucional al nivel de juntas administradoras o cooperativas y empresas de servicios públicos; b) educación sanitaria; y c) construcción de sistemas de acueducto y alcantarillado especialmente para las poblaciones dispersas.

ARTICULO 9. 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). Especial atención se dará a la capacitación y entrenamiento del recurso humano femenino. Este componente financiará estudios, entrenamiento y asesorías así como algunos gastos de equipamiento y de materiales. Los temas tratados serán: a) asesoría para la elaboración de programas de gobierno, destinados a candidatos a alcaldía; b) entrenamiento en gerencia estratégica dirigido a alcaldes, secretarios de gobierno, concejales, dirigentes de organizaciones comunitarias, y empresarios locales; c) elaboración de planes municipales de desarrollo sustentable; d) asesoría en veeduría de planes y proyectos destinados a consejeros municipales y organizaciones comunitarias; e) montaje de sistemas de información municipal; y f) utilización de información georeferenciada en la gestión y el ordenamiento municipal. Se buscará fortalecer condiciones de diálogo entre actores sociales diversos y mejorar el funcionamiento de la democracia participativa local. A través de un plan de sensibilización y capacitación, el componente incorporará la perspectiva de género y mujer a nivel conceptual y operativo al interior de las entidades relacionadas con la ejecución del programa. El desarrollo institucional especializado de tipo técnico sectorial (salud, educación, manejo de aguas, etc.) será atendido en cada componente respectivo.

ARTICULO 10. Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables. Este componente se concentrará inicialmente en la evaluación de la base de recursos con el fin de ampliar la disponibilidad de información sobre la utilización de recursos naturales renovables, complementando la labor que ya está en marcha. Areas de trabajo ya identificadas

son el manejo de recursos costeros y entornos estuarinos. Otro estudio propuesto que se llevará a cabo durante el primer año del programa elaborará una estrategia para programas destinados a mitigar los efectos negativos que tienen en el medio ambiente importantes actividades generadoras de ingreso, como la minería y la explotación forestal, así como para ampliar programas que promuevan y apoyen la creación de pequeñas y microempresas, en especial en actividades en las cuales participa o podría participar la mujer.

Una vez desarrollada una estrategia de manejo de los recursos naturales, el programa financiará estudios de factibilidad para el aprovechamiento sustentable de recursos seleccionados, que cuenten con una base tecnológica comprobada; estudios para la identificación de entidades y grupos interesados en participar en la gestión y apoyo a la constitución de empresas y grupos asociativos de las comunidades para el desarrollo de los correspondientes proyectos.

ARTICULO 11. Transporte, telecomunicaciones y electrificación rural. Estos componentes requieren estudio adicional para comprender mejor los problemas de importancia así como para formular respuestas estratégicas que serían financiadas con los recursos del programa. En los casos del transporte, las telecomunicaciones y la electrificación rural, se han preparado términos de referencia y la primera fase de cada uno de los estudios será financiada con recursos de donación del Fondo Especial Japonés (JSF) y la Facilidad de Preparación de Proyectos (FPP) durante 1994. El costo restante de los estudios se cubrirá con fondos del programa. En todos los casos, los consultores recibirán instrucciones de concentrarse en esquemas no tradicionales, de costo mínimo y sustentables desde el punto de vista ambiental, para proporcionar los servicios que exigen las comunidades de la costa del Pacífico.

ARTICULO 12. Zonificación y ordenamiento territorial. Los problemas de acceso, tanto vial como las condiciones casi permanentes de alta nubosidad, que dificultan la aplicación de métodos tradicionales de sensores remotos, han limitado en el pasado el conocimiento de la naturaleza y distribución espacial de los recursos y de las condiciones de ocupación territorial en la costa Pacífica.

Mediante la aplicación de tecnología recientemente desarrollada y una acción conjunta con BioPacífico y el PMRN, será posible contar con una base apropiada de análisis sobre las condiciones naturales de la región y la manera como se han organizado los diversos sectores sociales y económicos sobre el territorio. Esta información será utilizada para desarrollar un proceso de ordenamiento territorial, con participación de los gobiernos locales y de las comunidades.

Las acciones e inversiones en zonificación y ordenamiento territorial del programa se orientan a: a) análisis de información disponible; b) obtención de información faltante; c) elaboración de propuestas de ordenamiento; y d) preparación de instrumentos para la organización del territorio.

La estrategia de ordenamiento territorial del programa tiene dos intenciones básicas: a) como elemento de planificación, para orientar la ocupación territorial, en armonía con el medio ambiente, de acuerdo con los objetivos del programa; y b) como insumo a las discusiones sobre ajustes en la organización político administrativa. Como productos de la ejecución de este componente se contará con: a) un sistema georeferenciado de información al que podrán acceder los departamentos y municipios; b) propuestas específicas de zonificación y ordenamiento que integrarán la información sobre el medio físico con los aspectos demográficos, políticos y sociales; y c) criterios para la utilización del espacio y de los recursos naturales.

## CAPITULO IV

### CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE PROYECTOS

#### A. Criterios generales

ARTICULO 13. Para ser elegible a financiación con los recursos del programa, cada proyecto debe cumplir los siguientes criterios:

##### Localización geográfica

Toda acción financiada dentro del programa deberá localizarse en uno de los siguientes 38 municipios:

- a. Chocó (19): Quibdo, Acandi, Alto Baudó, Bagadó, B. Solano, Bajo baudó, Bojaya, Condoto, El Carmen, Itsmina, Jurado, Lloro, Novita, Nuquí, Riosucio, S.J. del Palmar, Sipi, Tado, Unguía.
- b. Valle del Cauca (1): Buenaventura.
- c. Nariño (10): Tumaco, Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Roberto Payán, Santa Bárbara, La Tola.
- d. Cauca (8): Guapi, Timbiquí, López de Micay, El Tambo, Argelia, Balboa, Suárez, Buenos Aires. (En estos cinco últimos sólo se financiarán proyectos de inversión física en la subregión comprendida entre la zona occidental de la cordillera y el litoral).

##### Entidad ejecutora

Todo proyecto debe precisar la (o las) entidad(es) ejecutora(s) definida(s) para su realización, la cuales deben ajustarse a los criterios de elegibilidad establecidos en este Reglamento Operativo.

##### Concertación

El proyecto debe ser compatible con las políticas y objetivos del programa y debe incluir una certificación de la organización de la comunidad o al menos una declaratoria del alcalde o gobernador de que el mismo ha

sido concertado con los beneficiarios y responde a un problema definido y priorizado a nivel local o regional.

#### Articulación con los planes territoriales

Los proyectos de inversión deberán incluir una certificación de que se encuentran inscritos con sus respectivos aportes en los planes de inversión (o planes de desarrollo).

#### Tamaño de los proyectos

Para los proyectos de preinversión se financiarán aportes para estudios hasta por un valor de US\$100.000 (cien mil dólares) por año. Lo anterior se cumplirá independientemente del valor total de los estudios. Para proyectos de inversión el tope máximo de los aportes será de US\$500.000 (quinientos mil dólares) por año. Los casos que requieran excepción respecto a estos rangos, deberán ser plenamente sustentados y autorizados por las autoridades técnicas y políticas del programa.

#### Aporte local

En todas las inversiones a incluir en el programa, se debe contemplar en el proyecto y certificar debidamente, la contrapartida local de al menos el 10% del valor requerido. Dicha contrapartida local podrá proceder de las entidades territoriales (municipios o departamentos) del CORPES de Occidente, de ONG, o de la misma comunidad beneficiaria y estar expresadas en dinero, mano de obra, materiales, terrenos u otros aportes directos al proyecto cuyo valor pueda ser claramente demostrado y comprometido.

#### Aspectos financieros

Todo proyecto debe contar con el respectivo análisis de las fuentes de financiación y de la utilización de los recursos en el tiempo y según actividades.

#### Partición de proyectos

Solo se financiarán inversiones que se orienten a proyectos terminados o a etapas de proyectos cuya terminación y puesta en marcha esté garantizada. Esto significa que no se financiarán inversiones parciales que puedan convertirse en obras o procesos inconclusos.

#### Recuperación de sistemas

Cuando se trate de proyectos de construcción de obras nuevas, es necesario revisar y sustentar que no existen sistemas en operación que puedan ser rehabilitados o mejorados.

### Género y mujer

Se dará preferencia a los proyectos que expresamente contemplen mecanismos o acciones focalizados en el mejoramiento y/o beneficio de las mujeres.

### Viabilidad

Los proyectos deberán cumplir con las seis viabilidades establecidas en el sistema de gestión: técnica, socio-cultural, económica, financiera, ambiental e institucional (esta última incluye los aspectos legales). Para la viabilidad económica, los proyectos deben ceñirse a criterios de costo-eficiencia, demostrando parámetros de costos que estén dentro de los rangos establecidos por el programa. Para los proyectos cuyo costo excede el equivalente de US\$500.000 y cuyas características se prestan a la identificación y cuantificación de beneficios económicos, se debe efectuar un análisis costo-beneficio empleando una tasa de descuento de 12%.

### Proyectos de capacitación y estudios

Sólo se financiarán proyectos de capacitación y estudios relacionados con los componentes y tipos de proyectos del programa. La duración máxima de dichos proyectos será de un año. En caso de períodos mayores de un año, se debe contar con la aprobación especial del nivel central del programa.

### Formulación

Todo proyecto debe de estar debidamente formulado y cumplir con la evaluación ex-ante, de acuerdo al ciclo de los proyectos establecido por el programa. Para los proyectos de dotación y/o construcción de obra física, se debe además cumplir con las diferentes viabilidades.

### Rubros no financiables

No se financiarán la cancelación de deudas, la compra de acciones y/o títulos valores, el pago de impuestos, la compra o arriendo de inmuebles, actividades crediticias, ni pagos de nómina del funcionamiento corriente de las entidades.

### Obras de construcción

Todas las obras deberán tener diseños arquitectónicos y estructurales sísmo-resistentes y ser adecuados al medio natural y cultural.

### B. Criterios económicos

#### Evaluación costo-eficiencia

En términos generales se aplicarían los principios de costo-eficiencia establecidos en el país. Este enfoque metodológico se considera lo mas apropiado para los proyectos, en su gran mayoría pequeños y medianos, a la vez que sean poco susceptibles a la cuantificación de beneficios. El

reglamento operativo establece el concepto de límites-guías para la inversión (por proyecto y/o per cápita) en algunos sectores, como salud y saneamiento. Los parámetros específicos (montos de inversión por persona beneficiaria para cada tipo de proyecto) solo se establecerían sobre la marcha, para evitar una imposición equivocada de valores derivadas de regiones con características disímiles a las del Pacífico. 1/

#### Evaluación beneficio-costos

No obstante lo anterior, existe una categoría de proyectos que, tanto por su naturaleza como su monto de inversión, merece un tratamiento más tradicional, sometiéndolos al análisis beneficio-costos riguroso. Estos incluyan ciertos de los proyectos productivos y los servicios públicos en las tres ciudades principales de la costa. Estos últimos, además de adherir al plan maestro del sector, cuando este existe para la ciudad, deben satisfacer las normas y políticas del país y el Banco correspondientes al sector respectivo, en lo que se refiere a tarifas, índices económicos, etc.

#### C. Criterios específicos por componente

ARTICULO 14. Complementarios a los criterios generales, para cada componente se tendrán en cuenta los siguientes criterios de elegibilidad específicos:

#### Desarrollo institucional

- a. **Beneficiarios:** Alcaldes, gobernadores (en ejercicio, electos y candidatos), representantes y líderes de organizaciones cívicas y de ONG y partidos políticos, funcionarios públicos, miembros de entidades públicas. Los representantes de la empresa privada se beneficiarán cuando se trate de actividades articuladas a los componentes en marcha, y se verifique que se trata de acciones que contribuyen a los objetivos del programa. En las actividades del nivel municipal, los beneficiarios deberán ser residentes permanentes de la región.
- b. **Integralidad:** En la preparación de los proyectos deberán verificar que han sido consultadas las actividades de desarrollo institucional que se adelantan por parte de los programas sectoriales, el sistema de cofinanciación y el PDI, a fin de evitar duplicidad o propuestas que resulten contradictorias.
- c. **Tamaño de los proyectos:** El tope máximo del valor de un proyecto será de US\$100.000 (cien mil dólares). Las excepciones a esta

---

1/ La calidad y oportunidad de la información disponible para el análisis no permitió establecer a priori parámetros específicos de costo-eficiencia, ni estimaciones de ellas para todos los proyectos de la muestra.

condición deberán ser sometidas a estudio y autorización especial por parte de la UTN.

#### Salud

- a. Estar dirigidos hacia la población rural de cabeceras municipales inferiores a 1.500 habitantes o de zonas urbanas marginales con altos indicadores de morbilidad y/o mortalidad según el caso.
- b. En municipios en donde exista un plan sectorial de salud, el proyecto propuesto debe corresponder al mismo.
- c. Contemplar acciones de fortalecimiento de la institucionalidad del servicio en el área de influencia del proyecto.
- d. En el caso de proyectos distintos al mejoramiento de la capacidad resolutoria de las redes de servicios, contemplar acciones de capacitación y actualización para la comunidad y el personal del sector (promotoras de salud, parteras, organizaciones comunitarias para la salud y el personal de los centros asistenciales).
- e. En el caso de ser un proyecto presentado por una ONG, contar con el aval de la municipalidad, la comunidad y/o el servicio seccional de salud.
- f. Posibilitar que sus acciones sean medidas en el corto y mediano plazo, señalando cómo se logra y con qué indicadores.
- g. Todas las edificaciones deberán tener diseños arquitectónicos y estructurales sísmo-resistentes y ser adecuados al medio natural y cultural.
- h. Que los proyectos de infraestructura demuestren parámetros de costo-eficiencia que estén dentro de los rangos establecidos por el programa.

#### Educación

- a. Todos los proyectos de rehabilitación y ampliación de infraestructura y dotación deberán derivarse de proyectos pedagógicos por plantel y/o de planes municipales de educación.
- b. En caso de ampliación deberá demostrarse la demanda.
- c. Se consideran prioritarios los proyectos derivados de planes municipales de educación que hayan sido preparados a partir de proyectos pedagógicos de los planteles de su jurisdicción.
- d. Se exceptúan de lo anterior las construcciones o adecuaciones destinadas a mitigar o eliminar el riesgo de sus ocupantes, el suministro de textos y las unidades sanitarias.

Saneamiento básico

- a. No estar incluido en otros programas de saneamiento básico nacionales ni regionales.
- b. Para sistemas colectivos de alcantarillado se debe contar con el servicio de abastecimiento de agua.
- c. Para construcción o mejoramiento de acueductos, se debe garantizar la puesta en funcionamiento de soluciones de manejo de aguas residuales o demostrar que no existe tal necesidad.
- d. Que se prevea una estructura tarifaria acorde con las condiciones de la comunidad que permita cubrir con los costos de administración, operación y mantenimiento.
- e. Si se trata de creación de una entidad regional se requerirá que su radio de acción corresponda a una región geográfica delimitada que permita facilidades de operación.
- f. Que la capacitación se oriente a los recursos humanos vinculados a los sistemas de saneamiento básico del nivel regional y local.

CAPITULO V

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE ENTIDADES SOLICITANTES

ARTICULO 15. Criterios de elegibilidad de entidades solicitantes. Independientemente de si estas actúan o no como entidades ejecutoras del proyecto:

- a. Certificar que no tiene impedimentos legales o financieros para asumir los compromisos de cofinanciación que le competen para la realización del proyecto.
- b. Manifestar su disponibilidad a responder por las acciones de seguimiento y evaluación al proyecto de acuerdo a los mecanismos establecidos para el programa.
- c. No tener vigentes algún tipo de sanciones por incumplimiento y estar al día con el SNC.



## CAPITULO VI

### CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE ENTIDADES EJECUTORAS

#### ARTICULO 16. Criterios generales de elegibilidad de entidades ejecutoras.

- a. Posean y tengan disponible para la ejecución del proyecto el personal técnico adecuado o lo complementen mediante contratos o convenios (de preferencia originario de o con experiencia en la región).
- b. Estén en capacidad de demostrar tres años de experiencia en trabajos afines al proyecto para el cual se proponen, de preferencia en la región.
- c. Aceptan y están en condiciones de operar los mecanismos de seguimiento y evaluación propuestos del programa.
- d. Que certifiquen la aceptación y respaldo de las comunidades beneficiarias.
- e. Estén constituidas legalmente de conformidad con su naturaleza (públicas o privadas) y estén en condiciones de firmar contratos con organismos públicos.
- f. Posean una organización administrativa acorde con el proyecto y cuenten con los indicadores de desempeño y operacional acordes con los objetivos y necesidades del programa.
- g. Posean experiencia o manifiesten interés y/o compromiso de incorporar la perspectiva de género.
- h. Que propicien en su institución la participación de mujeres profesionales.
- i. En caso de entidades de mayor cobertura territorial, ofrezcan adecuados niveles de delegación de responsabilidades a niveles regionales o locales que garanticen eficiencia y agilidad en la ejecución de los proyectos del programa.
- j. Que sus procedimientos acaten la reglamentación del SNC para las diferentes etapas del ciclo de los proyectos.
- k. Tengan indicadores de desempeño financiero acordes con las necesidades para la ejecución de los convenios, fundamentados en estados contables y financieros debidamente auditados.
- l. Cuando una entidad ejecutora haya recibido bajo su responsabilidad dentro del programa, un volumen de proyectos igual a US\$500.000, no podrá ser elegible para ejecutar nuevos proyectos. Las excepciones a este criterio (en caso de ser necesarias), deberán ser autorizadas y justificadas de manera especial por la UTN.

ARTICULO 17. Monitoreo a los criterios de elegibilidad de las entidades ejecutoras. El sistema de gestión proveerá información sobre el desempeño de las entidades ejecutoras y la continuación de su capacidad de ejecución de proyectos con recursos del programa. Si las unidades coordinadoras del programa, durante la ejecución de un proyecto, constatan alteraciones en el cumplimiento de las condiciones pactadas, se dará paso a las medidas correctivas previstas en el reglamento operativo.

## CAPITULO VII

### SUSPENSION DE DESEMBOLSOS

ARTICULO 18. El DNP a través de los fondos o entidades nacionales con las cuales maneja los recursos del programa, podrá suspender las transferencias de sus recursos a entidades ejecutoras si se presentaran algunas de la siguientes causales:

- a. La entidad no opera su sistema de seguimiento. La entidad no toma medidas correctivas a pesar de recibir señales de alerta de su sistema de control. Demora grave e injustificada en el cumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas.
- b. Inobservancia de las disposiciones legales de aplicación.
- c. Demoras repetidas e injustificadas en los aportes comprometidos por la ES y/o los beneficiarios
- d. Desatención técnica y/u operativa de la ejecución del proyecto.
- e. Verificación de no cumplimiento de normas de contratación y auditoría contable pactadas.
- f. Otras causas que alteren significativamente los objetivos y metas previstos por el proyecto.

## SISTEMA DE GESTION

### I. INTRODUCCION

- 1.1 El diseño propuesto se basa en los siguientes principios:
- a. El propósito central del sistema de gestión es mejorar la toma de decisiones por parte de los diferentes participantes en el Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífico (programa) y acelerar los procesos de aprendizaje.
  - b. Mejorar el diseño de los proyectos es un aspecto fundamental del proceso de toma de decisiones. Proyectos individuales vagamente formulados no permiten ni control, ni evaluación, ni conceptualizar la acción, ni por tanto, acumular y transmitir la experiencia.
  - c. Para promover la descentralización hacia el municipio y la participación comunitaria, debe haber claridad sobre - y participación en - la definición de que va a financiar el programa y con cuales propósitos. Sin diseño no habrá la transparencia requerida y por lo tanto, la participación de los actores locales y regionales será difícil.
  - d. Para mejorar la equidad, la participación y la eficiencia en los proyectos, es imprescindible incorporar el enfoque de género a nivel del diseño, la ejecución y la evaluación.
  - e. El montaje y la operación del Sistema de Gestión tiene sentido en la medida que las instituciones tomen en cuenta las señales emitidas.
- 1.2 El sistema debe ser integral en dos sentidos: a) debe cubrir todas las etapas por las que atraviesa un proyecto determinado: programación, ejecución y operación (relacionará activamente la evaluación ex-ante, sobre la marcha y de impacto); y b) debe cubrir las dimensiones técnicas, institucionales, ambientales, económicas y socio-políticas de los proyectos.
- 1.3 El sistema debe ayudar a concentrar la atención en los proyectos que funcionan deficientemente (y dejar trabajar a aquellos que funcionan eficientemente). Debe entregar señales oportunas para corregir imperfecciones. Los datos básicos deben ser consolidados y transformados en información relevante para cada uno de los participantes del programa.

- 1.4 Ser compatible con el Banco de Proyectos de Inversión (BPIN) y aceptado por las principales entidades ejecutoras, las cuales tendrán una participación activa en el mismo.
- 1.5 Se distinguirán los siguientes temas de análisis: a) ciclo de los proyectos (pasando o no por el Sistema Nacional de Cofinanciación [SNC]); y b) ciclo del programa.

## II. CICLO DE LOS PROYECTOS

- 2.1 El Sistema de Gestión proveerá información a lo largo del ciclo del proyecto:

PRE-INVERSION	INVERSION	OPERACION
Contrato Ejecutora	Productos	Efectos Impacto
EVALUACION EX-ANTE	EVALUACION SOBRE LA MARCHA	EVALUACION EX-POST

- a. Proyecto: Conjunto de actividades interrelacionadas, llevadas a cabo organizadamente bajo una unidad de mando, para alcanzar un objetivo deseado, que solucione o contribuya a resolver un problema en un tiempo establecido y con la movilización de determinados recursos.
  - b. Producto: Son los resultados concretos y tangibles, la meta física que se obtiene como resultado de las actividades del proyecto.
  - c. Efecto: Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos inmediatos del proyecto y se materializa en la utilización por parte de la comunidad de los productos o resultados del proyecto. Es el fin que el proyecto mismo se propone lograr, mediante la utilización de sus recursos, tiempo y actividades.
  - d. Impacto: Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Es el fin último a cuyo logro el proyecto contribuye pero que está más allá de su alcance directo. En otras palabras, el proyecto aporta a la solución del problema, pero su solución final depende de la ejecución de otros proyectos o del programa en general.
- A. Ciclo de proyectos que no dependen del Sistema Nacional de Cofinanciación
- 2.2 El componente de zonificación y ordenamiento territorial, así como la primera fase del componente de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se ejecutarán y financiarán por iniciativa de la UTN. No obstante, cada año deberá presentarse un plan de trabajo indicando metas, entidades responsables de la ejecución, costos, y resultados.

- 2.3 El ciclo de los proyectos de desarrollo institucional será:  
a) identificación por iniciativa propia de la UTN o como respuesta a la demanda; b) una institución especializada verifica que el proyecto cumple con criterios de calidad técnica; c) la UTN verifica que responde a los objetivos del programa y que cumple con los criterios de elegibilidad; d) se contrata la ejecución del proyecto; e) los beneficiarios evalúan de los resultados; y f) la UTN autoriza los pagos.
- 2.4 Los proyectos en los sectores de salud, educación, y saneamiento básico, que son de competencia del SNC, seguirán el ciclo establecido por esta instancia.
- 2.5 El ciclo de proyecto en los demás componentes (apoyo a proyectos de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, electrificación rural, transporte y telecomunicaciones) será definido en los documentos de estrategia, los cuales serán elaborados durante el primer año de operación.
- B. Ciclo de los proyectos que dependen del Sistema Nacional de Cofinanciación
1. Identificación
- 2.6 La entidad solicitante (ES) identifica los proyectos, con base en análisis de problemas y soluciones viables.
- 2.7 Para aquellos proyectos supramunicipales o departamentales, le corresponde a las gerencias departamentales del plan reunir y analizar las ideas de proyectos que presenten las diferentes secretarías, las corporaciones autónomas regionales, entidades descentralizadas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), etc.
2. Formulación
- 2.8 Una vez identificado el proyecto, éste se debe formular por parte los municipios, el departamento o las gerencias del programa, dependiendo si el proyecto es del nivel municipal, departamental o regional. La formulación del proyecto la realizarán dichos entes en forma directa o a través de consultorías especializadas en estudios de preinversión.
- 2.9 Se recolecta la información necesaria para poder tomar la decisión sobre la viabilidad técnica, socio-cultural (que incluye el enfoque de género), institucional, legal, económica y ambiental del proyecto (ver Apéndice A). A medida que los proyectos avanzan en calidad y cantidad de información, se pasa por las diferentes fases de idea, perfil, factibilidad y diseño. El proyecto recorre todas las fases anteriores si es complejo. Llega a idea o perfil si se trata de un proyecto de categoría simple. Se debe especificar el presupuesto detallado del proyecto en todos los casos.

2.10 Con respecto al documento proyecto, se propone que contenga en términos globales los siguientes capítulos:

- a. Aspectos generales: Ubicación del proyecto; antecedentes; diagnóstico de la situación actual; perspectiva de género; resumen del plan sectorial (si existe); problemas a resolver; descripción general; situación sin proyecto; y población beneficiada.
- b. Marco lógico: Objetivos; metas físicas; resultados; principales actividades; e indicadores de efecto e impacto.
- c. Evaluación del proyecto: Componentes y costos; matriz de cofinanciación; cronograma de ejecución; evaluación financiera; evaluación económica; evaluación técnica; evaluación socio-cultural; evaluación ambiental (licencia ambiental); evaluación institucional; sustentabilidad del proyecto (operación y mantenimiento); y viabilidad del seguimiento y evaluación.
- d. Evaluación de la ES: Cumplimiento de los compromisos en anteriores proyectos; capacidad financiera para realizar los aportes; capacidad técnica y administrativa de dirección; seguimiento y mantenimiento del proyecto.
- e. Evaluación de la entidad ejecutora (EE): Datos generales; aspectos legales; financiamiento y apoyo técnico; estructura organizacional; personal; equipamiento; presupuesto; principales actividades; y experiencia.

2.11 La gerencia departamental del programa y las unidades técnicas subregionales (UTS) cumplirán un papel fundamental en esta etapa del proyecto, por cuanto apoyarán a la comunidad, a los municipios, a las entidades y al propio departamento.

2.12 Una vez formulados los proyectos, éstos se presentan a la Unidad Departamental de Cofinanciación (UDECO), quien registra el ingreso de las solicitudes de cofinanciación. La UDECO dispone de 20 días para la revisión y para solicitar información adicional.

### 3. Evaluación ex-ante

2.13 En esta se verificará la validez del proyecto, contrastándolo con los objetivos y con los criterios de elegibilidad.

2.14 La evaluación ex-ante la realizarán en primera instancia las UTS y las gerencias del programa. Como un instrumento de ayuda para dicha evaluación, se ha diseñado la siguiente ficha resumen:

EVALUACION EX-ANTE DEL PROYECTO

1. ASPECTOS GENERALES

NOMBRE DEL PROYECTO:  
LOCALIZACION: SECTOR:  
COSTO TOTAL: PESOS DE:  
POBLACION BENEFICIADA:  
RESPONSABLE DE LA EVALUACION:  
FECHA:

2. CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD GENERALES

3. CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD ESPECIFICOS

4. VIABILIDAD

CRITERIOS	SI	NO	NO APLICA	OBSERVACIONES
3.1 VIABILIDAD TECNICA				
3.2 VIABILIDAD INSTITUCIONAL 3.2.1. ENTES RESPONSABLES 3.2.2. ASPECTOS LEGALES				
3.3. VIABILIDAD AMBIENTAL				
3.4 VIABILIDAD FINANCIERA				
3.5 VIABILIDAD ECONOMICA				
3.6 VIABILIDAD SOCIAL/GENERO				

5. MATRIZ DE COFINANCIACION

VALOR TOTAL DEL PROYECTO	COFINANCIACION		
	APORTE PLAN PACIFICO		APORTE LOCAL
	RECURSO BID	RECURSO NACIONAL	

6. CERTIFICO que este proyecto se enmarca en los objetivos del Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífico, cumple con su reglamento operativo y es viable.

Nombre: \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

CARGO EN EL PROGRAMA: \_\_\_\_\_

7. NO ACEPTO este proyecto en la forma actual. Este proyecto debe resolver los siguientes problemas antes de poder ser reconsiderado.

Nombre: \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

CARGO EN EL PROGRAMA: \_\_\_\_\_



- 2.15 Si de acuerdo a esta primera evaluación el proyecto no cumple con algún criterio de elegibilidad o de viabilidad (según categoría), se le regresa a la ES por parte de la gerencia departamental, indicándole las limitantes del mismo y su forma de solucionar la formulación deficiente.
- 2.16 Posteriormente y si el proyecto pasa este primer filtro, se envía a la UDECO para que evalúe la especificidad de cada proyecto. Si se trata de un proyecto simple, la validación y la constatación del mismo, se llevará a cabo en forma sencilla por parte de la UDECO.
- 2.17 Si el proyecto es complejo, se llevará a cabo una evaluación exhaustiva de los aspectos económicos, técnicos, socio-culturales, financieros, institucionales y ambientales. El responsable de dicha labor será la UDECO en los casos de proyectos de cofinanciación con los municipios y los departamentos. Para proyectos de corte regional, dicha labor le corresponde al nivel central del programa, en coordinación con el respectivo fondo de cofinanciación.
- 2.18 Si el proyecto no es viable, se le devuelve a la ES con la respectiva justificación por escrito. Para tal efecto, las UDECO cuentan con 60 días para generar el informe sobre la viabilidad del proyecto.
- 2.19 En la labor de validación, la UDECO contará con el apoyo de las secretarías departamentales, quienes de acuerdo a su sector, realizarán una validación técnica de los proyectos, como un mecanismo de selección primaria de los mismos.
- 2.20 En términos ambientales y de acuerdo a la Ley 99 de 1993, todo proyecto de obra física necesita una licencia ambiental, otorgada por parte de la autoridad competente (Ministerio del Ambiente o corporaciones autónomas regionales). En el caso del programa y con el fin de guiar el proceso de evaluación, se han conformado los procedimientos ambientales, según los cuales cada proyecto se clasifica dentro de una de las cuatro categorías de complejidad ambiental. Dependiendo de dicha clasificación, los proyectos se rechazan por no poseer viabilidad ambiental (categoría 1); se aceptan sin necesidad de estudios específicos (categoría 4); requieren estudios detallados de impacto ambiental (categoría 2); o son de moderadas repercusiones ambientales y requieren de una declaratoria de efecto ambiental (categoría 3).

#### 4. Aprobación

- 2.21 Con base en los proyectos aprobados y los techos indicativos de presupuesto de cada fondo y departamento, se conforma el plan operativo anual (POA) de cada departamento por parte de la gerencia respectiva, los cuales son presentados al Comité Regional para su consideración. Dicho POA se envía al Departamento Nacional de Planeación (DNP), para su aprobación final.

- 2.22 Aquellos proyectos que dependen del SNC serán aprobados por el Comité Departamental de Cofinanciación (CDC). Los proyectos clasificados como complejos, después de su aprobación al nivel departamental, serán presentados al fondo respectivo para su aprobación final. Para efectos presupuestales, las gerencias del programa deben preparar, una vez aprobados los proyectos, las fichas por programa de cofinanciación para ser enviadas posteriormente al BPIN, por intermedio de cada fondo o entidad ejecutora nacional. 1/

#### 5. Legalización

- 2.23 Una vez aprobados los proyectos por parte del CDC, se envía un acta de aprobación al fondo y entidad solicitante respectiva. Con dichas actas de aprobación, los fondos conforman un plan de contrataciones, el que se envía a la fiducia para que esta realice los convenios de cofinanciación con la ES.
- 2.24 La ficha de seguimiento debe reflejar lo programado y se anexa al contrato de cofinanciación como compromiso por el que debe responder a la ES. El contrato, debidamente legalizado, además de tenerlo la fiducia y la ES, se debe enviar a la UDECO y al fondo.

#### 6. Inversión

- 2.25 Se inicia con la contratación con la EE, hasta la obtención de los productos (metas físicas) del proyecto.
- 2.26 Se define en primera instancia la EE (la cual puede ser la misma ES si esta ejecuta directamente el proyecto) y se evalúa su capacidad técnica, administrativa y financiera, con base en los criterios de elegibilidad establecidos en el reglamento operativo. Esta labor de evaluación de la EE será responsabilidad de las gerencias departamentales del programa.

#### 7. Contratación

- 2.27 Una vez perfeccionado el convenio de cofinanciación, la ES puede llevar a cabo directamente la ejecución o realizarla a través de contratistas, para lo cual debe firmar contratos de obra con el o los contratistas seleccionados. Si dicha contratación amerita proceso de licitación, la ES será la responsable de llevar a cabo esta labor, con el apoyo directo de la sociedad fiduciaria.

#### 8. Seguimiento

- 2.28 Se prevé que en el momento de la contratación, la ES debe a su vez, contratar o definir un interventor o supervisor para cada proyecto

---

1/ En este caso, se deben seguir los "Lineamientos para la Identificación, Preparación y Evaluación de Programas de Cofinanciación del BPIN", 1993.

o grupo de proyectos, con el fin de que se ejerza un control sobre los avances o desfases en las actividades del proyecto (cuando se trate de proyectos de servicios, la supervisión global la podrá ejercer la secretaría respectiva, ya sea esta departamental o municipal).

- 2.29 El interventor llevará el registro de la información por medio de las actas de obra y una relación de las mismas, las cuales se enviarán a la ES acompañadas de un informe resumen de lo ejecutado hasta el momento. Con base en dichos informes y el apoyo de la comunidad beneficiaria del proyecto, la ES suministrará la información oportuna para que la UDECO lleve a cabo el seguimiento del proyecto en forma más general con respecto a los demás proyectos del POA.
- 2.30 Con base en los informes que suministre la UDECO al fondo y a la fiduciaria con respecto al cumplimiento de las actividades del proyecto, esta última realiza el giro correspondiente a la ES.
- 2.31 Con respecto a las gerencias, éstas deben apoyar el manejo y flujo de la información del seguimiento de los proyectos y articular los diferentes estados de los mismos a través del banco de proyectos del programa.
- 2.32 Una vez terminada la meta física del proyecto, se llevará a cabo un acto de entrega a la comunidad por parte de la ES.

### III. EVALUACION SOBRE LA MARCHA DE LOS PROYECTOS

#### A. La ficha de seguimiento y evaluación

- 3.1 El sistema de gestión de los proyectos, cuenta con una ficha en donde se consigna en forma desglosada el marco lógico del proyecto. En ella se resumen las actividades del proyecto, el tiempo de ejecución, su costo, los resultados, los objetivos superiores (impactos deseados), los objetivos inmediatos (efectos deseados) y sus respectivos indicadores de medición.
- 3.2 La ficha contiene dos caras: anverso, en el cual se consigna la información sobre las metas físicas del proyecto: categorías de inversión, principales actividades con sus respectivas metas físicas, costo y períodos de ejecución, el gasto acumulado, aportes o cofinanciación con relación al costo total del proyecto y los desfases de obra, financieros e indicador de eficiencia. En general, se refiere a las actividades, costos, recursos financieros y el tiempo necesario para la consecución de los resultados del proyecto. En síntesis, en esta cara se refleja la eficiencia del proyecto.
- 3.3 En el reverso se pregunta por el objetivo del proyecto y los efectos alcanzados en la comunidad desde la perspectiva de género por

la utilización de los resultados o la meta física del mismo. A su vez se evalúa el mantenimiento y funcionamiento en general del proyecto. Esta cara indica el grado de efectividad del proyecto.

- 3.4 La ficha se tramitará trimestralmente, o con mayor frecuencia en los casos en que se justifique.

B. Tablero de control

- 3.5 Con la información periódica se tendrá un registro de los proyectos y sus desfases, lo cual permite generar alertas para orientar las actividades y mejorar la gestión del programa. Con la información del reverso de la ficha, se obtienen indicadores sobre los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto, el grado de realización de los objetivos, puntos básicos para la posterior evaluación del impacto del programa.
- 3.6 Aparte de las alertas, el sistema permite la conformación de consolidados por componente, por departamento, por fondo, etc., garantizándose en esta forma el seguimiento efectivo de los proyectos y la respuesta oportuna de la organización del programa para corregir anomalías y proyectar acciones exitosas.
- 3.7 Con respecto a las alertas, éstas se analizarán en una primera instancia por parte de la ES con base en la información que le proporcione el interventor. Si es de su competencia, el realizar los ajustes a la ejecución del proyecto, dichas alertas no se someterán a la UDECO. Si por el contrario, el desfase sobrepasa la capacidades y funciones de la ES por la magnitud de los ajustes o la complejidad de los mismos, la alerta debe ser sometida a la UDECO o fondo respectivo.
- 3.8 Si la alerta planteada genera ajustes que impliquen un cambio sustancial del proyecto, se debe reformular el mismo, lo cual amerita a su vez un cambio o reformulación del contrato de obra o servicio.
- 3.9 En caso de que persistan las alertas y la EE del proyecto no esté en capacidad de corregirla, se deben establecer los castigos pertinentes, que pueden generar hasta la cancelación del contrato con las implicaciones jurídicas que ello ocasiona.

C. Banco de costos

- 3.10 Por otra parte, la ficha registra información de costos promedio por actividad, con lo que se podrá conformar en el futuro un tablero de estándares o banco de costos en cada departamento y a nivel regional.
- 3.11 El banco de costos puede ser utilizado por la UDECO como filtro en el momento de evaluar la formulación del proyecto y para el seguimiento en el momento de evaluar sobre la marcha los adelantos de los mismos y el costo final de las obras o el servicio.

#### IV. EVALUACION EX-POST DE LOS PROYECTOS

- 4.1 Al finalizar el proyecto, se evalúa el grado de cumplimiento de las metas previstas y de los objetivos con perspectiva de género.
- 4.2 Con dicha información sobre la eficacia y eficiencia del proyecto, se conformarán cuadros consolidados que permitan destacar: entidades ejecutoras de mejor y/o peor desempeño; componentes o municipios particularmente problemáticos; recomendaciones sobre modificaciones en las estrategias.

#### V. EVALUACION SOBRE LA MARCHA DEL PROGRAMA

- 5.1 Anualmente, con motivo de la reunión entre el DNP y el BID, la UTN preparará un informe sobre la marcha del programa y, el cual resumirá:
  - a. Principales resultados de la evaluación sobre la marcha (con base en los consolidados por municipio, departamento, componente).
  - b. Principales resultados de la evaluación ex-post de los proyectos (con base en los consolidados por municipio, departamento, componente).
  - c. Resumen de lecciones aprendidas.
  - d. Recomendaciones para modificaciones en los instrumentos de regulación del programa (reglamento operativo, sistema de gestión, estructura organizativa, estrategias por componentes, perspectiva de género).
  - e. Grado de cumplimiento de recomendaciones emitidas por el DNP y el BID en el año anterior.

#### VI. EVALUACION EX-POST DEL PROGRAMA

- 6.1 Junto con la propuesta del POA del segundo año, la UTN presentará al Banco los indicadores que se utilizarán en la preparación de la evaluación ex-post.
- 6.2 Dentro de dos años después del último desembolso, la UTN realizará una evaluación del impacto del programa.
- 6.3 A continuación se presentan los principales indicadores a ser considerados en dicha evaluación:

COMPONENTE	INDICADORES
Variables generales	NBI; ingreso per cápita; migración; empleo; evolución de la capacidad municipal de generar superávits corrientes; logros en atraer y mantener personal calificado para la operación de los servicios.
Salud	Índice de infraestructura; mortalidad infantil; esperanza de vida; causas de mortabilidad y morbilidad; planes municipales o regionales en salud.
Educación	Infraestructura en educación; centros de investigación; analfabetismo; deserción escolar. Tipos de educación; planes municipales o regionales educativos.
Saneamiento básico	Viviendas con cobertura de alcantarillado; cobertura de los acueductos; servicios de recolección de basuras; matadero municipal; calidad de servicio del acueducto y recolección de basuras.
Transporte y telecomunicaciones	Medios de transporte (cobertura, frecuencia y calidad del servicio); navegabilidad; aeropuertos; red telefónica (cobertura y calidad del servicio); medios de comunicación (tipos, frecuencia, cobertura y calidad de servicio).
Electrificación rural	Interconexión a la red nacional o departamental; fuentes de energía; cobertura de la energía eléctrica; calidad del servicio.
Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	Sistemas de producción; centros de investigación agropecuaria y transferencia de tecnología. Nivel de educación y asimilación tecnológica; actividad económica; nivel de eficiencia por sectores. Uso sustentable de los recursos naturales; grado de intervención del bosque; manejo de las cuencas hidrográficas; planes de desarrollo productivo; contaminación.
Zonificación y ordenamiento territorial	Zonas de vida; bosques y partes nacionales; uso actual y potencial de la tierra; resguardos y reservas indígenas; zonas de colonización; municipios con planes de ordenamiento territorial; grado de concientización ambiental.
Desarrollo institucional	Capacidad de formulación, ejecución, seguimiento y operación de los proyectos por parte de la comunidad y los entes territoriales; grado de organización de la comunidad para priorizar y negociar proyectos; capacidad de la organización del Plan para concertar y gerenciar proyectos. Número y capacidad de las EE para desarrollar proyectos del Plan.
Incorporación de la perspectiva de género	Perspectiva de género institucionalizada. Estrategias, planes y proyectos regionales y municipales con perspectiva de género. Equipo de técnico (10) de la región capacitados para apoyar y fortalecer este proceso, con instrumentos y material didáctico elaborado. Mejoramiento de la capacidad de liderazgo y participación de la mujer. Mejoramiento de su capacidad de gestión en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos. Mejoramiento de su situación en aspectos de salud, educación, capacitación técnica, saneamiento ambiental e ingreso.

6.4 Con el fin de no duplicar esfuerzos, recursos y metodologías, se propone que tanto la línea de base como la evaluación de impacto, se realice a través del componente de zonificación y ordenamiento

territorial. Para tal efecto, las variables anteriormente relacionadas debe incorporarse y hacer parte de la zonificación y el ordenamiento territorial que se proponga para la región Pacífico. En este sentido, se ha establecido la coordinación respectiva con los consultores de ordenamiento territorial, para la unificación metodológica en los procesos, tiempos y variables de la línea de base.

- 6.5 Este trabajo de ordenamiento territorial sirve y se constituye en la base para la realización de los planes municipales y departamentales de desarrollo, los cuales estarían fortaleciendo las variables de la línea de base.

#### **VII. RESPONSABILIDAD DE LOS DIFERENTES ACTORES EN EL CICLO DEL PROYECTO**

- 7.1 A continuación se presenta un resumen sobre las funciones y responsabilidades de los diferentes actores en el ciclo del proyecto:

	IDENTIFICACION, FORMULACION Y EVALUACION EX-ANTE	EVALUACION SOBRE LA MARCHA	EVALUACION EX-POST
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifica necesidades y prioriza ideas de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformar veedurías populares para el seguimiento de los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Firma el acta de entrega de la obra al servicio.</li> <li>- Colabora con los municipios para el mantenimiento y operación de los proyectos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formula proyectos enmarcados dentro de su estrategia o plan de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Firma los convenios de cofinanciación con la fiduciaria.</li> <li>- Suscribe los contratos con el ejecutor de la obra y el servicio.</li> <li>- Responde por la supervisión e interventoría de los proyectos cofinanciados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibe y firma el acta de entrega de la obra al servicio.</li> <li>- Liquidar los convenios de cofinanciación con la fiduciaria.</li> <li>- Responde por el mantenimiento de los proyectos.</li> <li>- Realiza la evaluación ex-post de los proyectos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promociona el programa.</li> <li>- Apoya a los municipios en la identificación y formulación de los proyectos.</li> <li>- Revisa los proyectos municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoya a la ES en su labor de seguimiento puntual a los proyectos.</li> <li>- Apoya a los beneficiarios en el seguimiento de la ejecución de los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoya a las ES y beneficiarios de los proyectos en el mantenimiento y operación de los proyectos.</li> </ul>
al	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promociona el programa.</li> <li>- Realiza la evaluación preliminar de los proyectos y apoya la formulación de los mismos, incluyendo para ello la contratación de estudios de preinversión.</li> <li>- Conformar el POA regional y presenta la propuesta de presupuesto por programas y subprogramas al DNP, con las respectivas fichas BPIN.</li> <li>- Propone cupos por departamento y por fondo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realiza la coordinación institucional para la ejecución de los proyectos.</li> <li>- Gestiona la consecución de recursos para la ejecución de los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maneja y controla el Banco de Proyectos del Plan.</li> <li>- Apoya el seguimiento y evaluación de los proyectos que realiza la UDECO.</li> <li>- Realiza el seguimiento y evaluación de la ejecución y resultados del Plan, trimestralmente y al final de cada año.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registra y emite concepto de viabilidad de los proyectos.</li> <li>- Inscribe proyectos viables en el Banco de Proyectos Departamental.</li> <li>- Presenta relación de los proyectos al CDC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realiza el seguimiento y la evaluación de todos los proyectos de cofinanciación.</li> <li>- Autoriza a la fiduciaria la suspensión de los desembolsos de los proyectos que no han cumplido con lo contratado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analiza por muestreo, resultados de la evaluación ex-post de los proyectos.</li> <li>- Maneja el sistema de información de los proyectos a nivel departamental.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioriza y asigna recursos a los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibe información de la UDECO sobre la ejecución de los proyectos, con el fin de determinar posibles modificaciones al POA departamental.</li> </ul>	
onal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomienda el POA regional.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprueba los informes de evaluación.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprueban y asignan recursos a los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suscriben convenios con las fiduciarias para el manejo de los recursos.</li> <li>- Supervisan, por muestreo, los proyectos.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planifica el programa en general.</li> <li>- Conformar el POA global.</li> <li>- Aprueba cupos indicativos por departamento y por fondo.</li> <li>- Administra el crédito BID.</li> <li>- Asegura la operación del Sistema de Gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecuta, a través de consultorías, proyectos del componente institucional y estudios de preinversión de proyectos de carácter regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evalúa anualmente la operatividad y eficiencia del programa.</li> </ul>



## VIABILIDADES

### I. CRITERIOS DE VIABILIDAD PARA LOS PROYECTOS ELEGIBLES

- 1.1 Para los proyectos que pasan por el SNC los criterios de viabilidad del programa deberán ser compatibles con aquellos adoptados por éste.
- 1.2 La elegibilidad de proyectos está condicionada en su viabilidad desde el punto de vista de seis dimensiones de análisis: técnica, económica, financiera, socio-cultural, institucional (incluye aspectos legales) y ambiental.
  - A. Viabilidad técnica
- 1.3 En la viabilidad técnica debe describirse claramente los parámetros de diseño, el tipo de solución propuesta, especificando si se trata de una solución nueva o de una ampliación, remodelación o mejoramiento de una obra o servicio preexistente.
- 1.4 Cuando no es una solución nueva, se debe incluir una revisión de los factores por los cuales lo existente presenta deficiencias, fallas o ineficiencia en el servicio, orientando la inclusión en el nuevo proyecto de elementos técnicos e institucionales correctivos.
- 1.5 Se indicará cual es la tecnología que se va a utilizar y como se garantiza que se trata de una tecnología probada y validada en el país.
- 1.6 Se debe señalar la entidad técnica que respalda, vigila o aprueba la tecnología a utilizar para los aspectos de diseño e ingeniería para la ejecución, interventoría y puesta en marcha del proyecto y, por lo tanto, cual es la entidad nacional que certifica la viabilidad técnica. Si esta facultad es delegada, cual es el esquema de la delegación y quienes son los entes delegatarios (entidades regionales, locales, firmas consultoras, etc.).
- 1.7 Debe incluirse una certificación de entidad autorizada, avalando el proyecto o la documentación que acredite técnicamente a quienes lo han preparado.
- 1.8 Por otra parte, debe verificarse que se cuenta con la disponibilidad de insumos necesarios para la realización del proyecto como con un planteamiento lógico y consistente, para lo cual debe verificarse que:
  - a. Existe personal capacitado para realizar el proyecto en su fase de inversión y operación.
  - b. Se dispone de los terrenos e insumos necesarios para ejecutar y operar el proyecto.
  - c. Se han identificado las necesidades de capacitación del personal actual o consecución de nuevo personal técnico para asumir las responsabilidades locales frente al proyecto (administración, operación, mantenimiento).

- d. Se trata de una solución técnica que puede ser asimilada por la comunidad sin dificultades. En caso contrario, se han previsto las acciones de acercamiento y apropiación de los usuarios al sistema propuesto.
- e. El sistema propuesto demuestra coherencia técnica; por ejemplo: los sistemas acompañantes son adecuados, las partes que se renuevan son compatibles en tecnología y tamaño con las que ya existen, se rehabilitan servicios o parte de ellos con la garantía de que el resto del sistema estará en operación oportunamente, etc.

B. Viabilidad económica

- 1.9 En términos generales se aplicarían los principios de costo-eficiencia establecidos en el país. Este enfoque metodológico se considera lo mas apropiado para los proyectos, en su gran mayoría pequeños y medianos, a la vez que sean poco susceptibles a la cuantificación de beneficios. Los parámetros específicos (montos de inversión por persona beneficiaria para cada tipo de proyecto) sólo se establecerían sobre la marcha, para evitar una imposición equivocada de valores derivadas de regiones con características disímiles a las del Pacífico. 2/
- 1.10 No obstante lo anterior, existe una categoría de proyectos que, tanto por su naturaleza como su monto de inversión, merece un tratamiento más tradicional, sometiéndolos al análisis beneficio-costo riguroso. Estos incluyen los proyectos productivos y los servicios públicos en las tres ciudades principales de la costa. Estos últimos, además de adherirse al plan maestro del sector, cuando este existe para la ciudad, deben satisfacer las normas y políticas del país y el Banco correspondientes al sector respectivo, en lo que se refiere a tarifas, índices económicos, etc.

C. Viabilidad financiera

- 1.11 Las tarifas de suministro de los servicios públicas (agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, transporte) deberían producir, por lo menos, ingresos suficientes para cubrir todos los gastos de explotación del sistema, incluidos los relacionados con administración, operación y mantenimiento.

D. Viabilidad institucional

- 1.12 Se centra en la descripción del ejecutor (o los ejecutores) del proyecto, tanto para la fase de inversión como para la fase de operación. Lo central es la evaluación de competencia y la capacidad operativa de estos entes ejecutores, analizando su experiencia en proyectos similares, su capacidad técnica para el manejo de inversiones similares y las necesidades de soporte adicional requeridas para asumir el proyecto.

---

2/ La calidad y oportunidad de la información disponible para el análisis no permitió establecer a priori parámetros específicos de costo-eficiencia, ni estimaciones de ellas para todos los proyectos de la muestra.

- 1.13 Pueden requerirse disposiciones de política o realización de convenios especiales, o tareas de capacitación de personal o de dotación de recursos técnicos o materiales, para llevar a los ejecutores previstos a una real capacidad para asumir el proyecto. Tales requerimientos deben ser evaluados y definidos en la preparación.
- 1.14 Es posible que los costos del proyecto deban incluir estas necesidades de fortalecimiento del ejecutor previsto y la ejecución de tareas o inversiones previas a la realización misma del proyecto. Conviene analizar si están asegurados los recursos para estas actividades o si es necesario incluirlos en el costo del proyecto. En este caso, deben precisarse dichos costos y su mecanismo de ejecución.
- 1.15 De acuerdo con lo mencionado en el punto de viabilidad técnica, cuando se trata de proyectos de rehabilitación, mejoramiento y ampliación, el proyecto debe incluir un análisis de los factores institucionales, administrativos y operativos que han afectado el funcionamiento del servicio preexistente y proveer alternativas de corrección y ajuste de los problemas identificados.
- 1.16 Estos aspectos pueden requerir la inclusión en el proyecto de costos de capacitación, reorganización administrativa o adecuación de la entidad responsable de la operación del proyecto.
- 1.17 Cuando se trata de obras físicas que requieren organización de la comunidad para su operación y mantenimiento, el proyecto debe contemplar los recursos necesarios para la capacitación y asesoría que debe proveerse para la puesta en marcha del proyecto.
- 1.18 La conformación de organizaciones de la comunidad para la operación y seguimiento a todo el ciclo de los proyectos, será una garantía del éxito de los mismos. Por lo tanto, se dará prioridad a aquellos proyectos que evidencien la vinculación directa de la comunidad beneficiaria organizada en la identificación y formulación, así como la demostración de compromiso de estas organizaciones para la etapa de ejecución, puesta en marcha y operación del mismo.

#### 1. Aspectos legales

- 1.19 Estos forman parte del capítulo de viabilidad institucional y se componen de los siguientes aspectos:
- 1.20 La descripción de las normas básicas en que se sustentan las acciones del proyecto en lo que se refiere a la competencia de los ejecutores para llevarlo a cabo, el sistema de contratación que se aplicará indicando la norma correspondiente, la legalidad de las pautas técnicas de la tecnología y los mecanismos financieros y de ejecución y los procesos de aprobaciones, autorizaciones o licencias que deben ser obtenidos para el desarrollo del proyecto.
- 1.21 Asimismo, se registrarán los contratos, convenios, compras de terrenos, aprobaciones de las autoridades locales u otro tipo de actos legales que deban realizarse como prerrequisito a la realización de la inversión.

- 1.22 Los métodos de contratación y licitación deberán estar acordes con los procedimientos generales establecidos para el programa y que formarán parte de los anexos al reglamento operativo.
- 1.23 Como parte de los aspectos formales del proyecto, es necesario incluir una carta del solicitante presentando el proyecto, comprometiéndose con su contenido y describiendo la documentación remitida.

E. Viabilidad ambiental

- 1.24 Para todos los proyectos del programa que impliquen la realización de obras de infraestructura, la evaluación de su viabilidad ambiental es requisito indispensable.
- 1.25 Para esta parte del análisis de viabilidad puede establecerse un esquema de clasificación previa de proyectos según sus características ambientales, de acuerdo a una escala gradual que diferencie los proyectos por su grado de sensibilidad ambiental (1, sin impacto; 2, impacto mínimo transitorio; 3, impacto importante pero manejable; y 4, impacto crítico).
- 1.26 Este análisis requiere definir los elementos relacionados con:
  - a. El respaldo institucional a la tecnología desde el punto de vista de elementos de riesgo ambiental asociados al proyecto.
  - b. Un análisis enmarcado en la comparación deterioro-beneficio que genera el proyecto desde el punto de vista ambiental.
  - c. Identificar si los impactos reconocidos se producen de manera permanente o sólo son de alcance transitorio.
  - d. En correspondencia con lo anterior, es necesario identificar las acciones de mitigación que se requieren para contrarrestar o controlar los efectos negativos identificados.
  - e. Valorar los costos derivados de estas acciones e incorporarlos al costo del proyecto, en caso de no ser cubiertos de otra forma.

Código: <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 1.2em; width: 100%;"></div> <div style="border-bottom: 1px solid black; height: 1.2em; width: 100%;"></div> Nombre del Py: Entidad Ejecutora: Costo total: Duración: Fecha inicio convenio: Fecha terminación convenio: Fecha inicio ejecución: Fecha terminación ejecución:	<b>PLAN PACIFICO</b>  <b>FICHA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION</b>  <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> Ficha Inicial         </div> <div style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> Ficha Ajustada No. _____         </div> </div> TIPO DE PROYECTO ANVERSO  Periodo: Mensual_ Bimensual_ Trimestral_	Fecha del informe: Informe _____ de _____ Monto desembolsado a la fecha: Monto actual por desembolsar: Fecha inicio real de las obras: Tiempo de ejecución a la fecha: Plazo actual de ejecución: Vigencia presupuestal inicial: Vigencia presupuestal final:
--	--	---

MILES DE PESOS DEL AÑO: \_\_\_\_\_

Principales actividades	UNIDADES		PERIODO 1			PERIODO 2			PERIODO 3			PERIODO 4			Índice Físico	Índice Financ	Eficiencia
			M F	C P	V T	M F	C P	V T	M F	C P	V T	M F	C P	V T			
		P															
		E															
		P															
		E															
		P															
		E															
TOTAL		P															
		E															
TOTAL			CRONOGRAMA DE APORTES EN MESES														
APORTES DEL P. PACIFICO FONDOS.		P															
		E															
APORTE ENTIDAD SOLICITANTE		P															
		E															
APORTES COMUNIDAD		P															
		E															
OTROS APORTES		P															
		E															
TOTAL APORTES		P															
		E															

OBSERVACIONES DE LA UDECO:	OBSERVACIONES DE LA ES:
OBSERVACIONES DE LA COMUNIDAD:	

EVALUACION DE LOS OBJETIVOS  
FICHA REVERSO

**OBJETIVOS DEL PROYECTO:**

[illegible]

## OPERACION Y MANTENIMIENTO

MANTENIMIENTO DEL PY				
OPERACION DEL PY				
APOYO DE OTROS PYs				

OBSERVACIONES DE LA UDECO:

OBSERVACIONES DE LA ES:

OBSERVACIONES DE LA COMUNIDAD:

PROYECTOS DEL PRIMER AÑO DEL PLAN OPERATIVO ANUAL (POA)

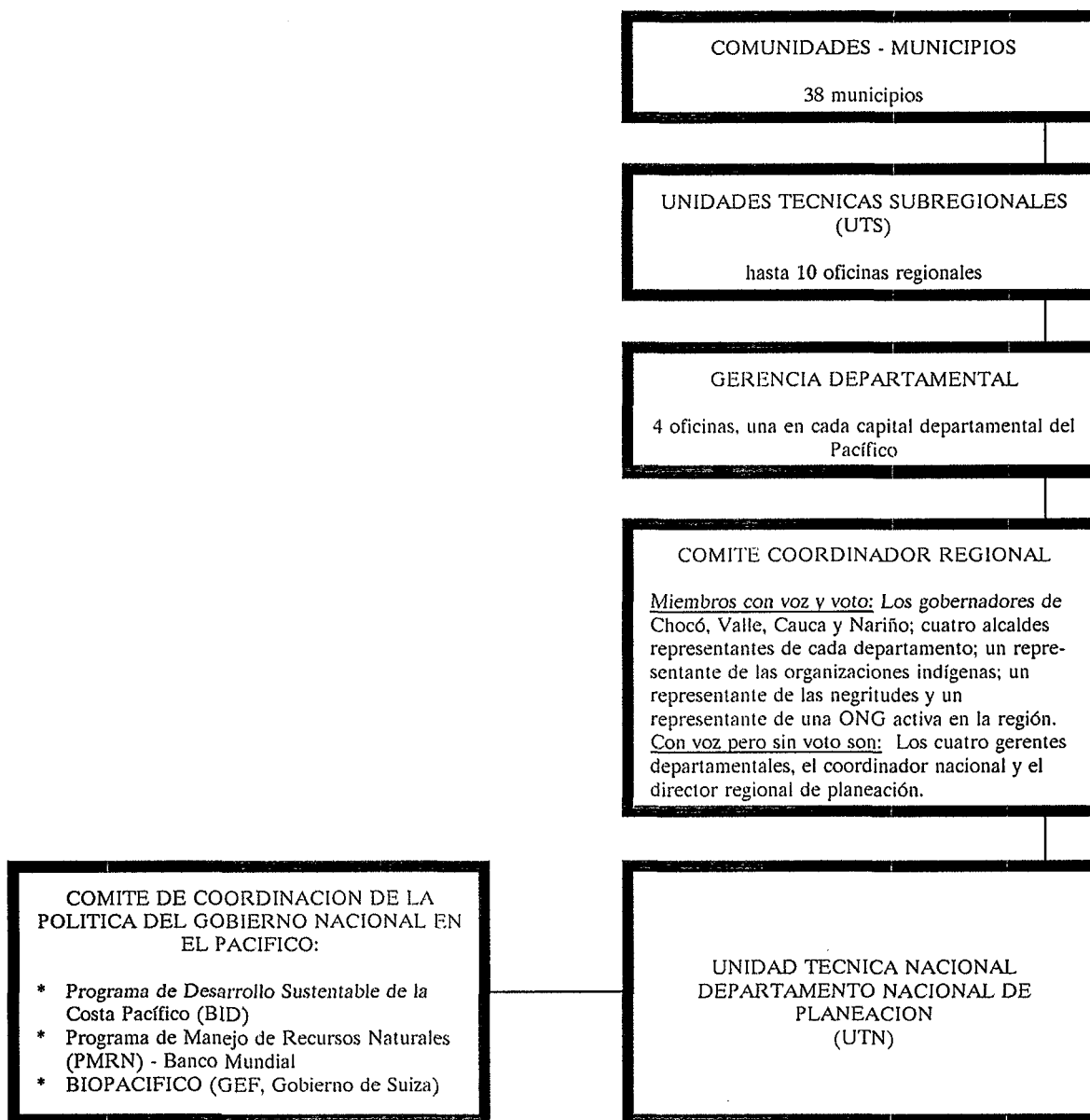
(en US\$ miles)

COMPONENTE/PROYECTOS	Valor proyecto	Valor componente
<b>I. SALUD</b>		<b>2.062</b>
Calificación servicios de salud de Juradó, Bahía Solano, Nuquí y Bajo Baudó	70	
Rehabilitación hospital Buenaventura	750	
Programa materno infantil, Depto. del Cauca	150	
Ampliación/remodelación centro de salud Timbiquí	214	
Centro de salud Tumaco	488	
Estudios, capacitación, asistencia técnica	290	
Sistema acuático de salud	100	
<b>II. EDUCACION</b>		<b>1.343</b>
Opción Pacífico	312	
Diversificación colegio San José de Guapi	332	
Construcción concentración escolar de Guapi	291	
Estudios, capacitación, asistencia técnica	408	
<b>III. SANEAMIENTO</b>		<b>1.289</b>
Acueducto y alcantarillado de La Italia (municipio San José del Palmar)	127	
Acueducto de Opogodo (municipio de Condoto)	65	
Acueducto de Candelilla (municipio de Tumaco)	101	
Acueducto de San Juan del Cucho (municipio de Argelia)	137	
Plan maestro acueducto y alcantarillado de Tumaco	160	
Preinversión manejo de residuos sólidos de Tumaco	41	
Plan maestro acueducto y alcantarillado de Quibdó	160	
Diseños segunda etapa acueducto de Quibdó	120	
Preinversión manejo residuos sólidos Quibdo	86	
Preinversión tratamiento de aguas residuales de Buenaventura	180	
Capacitación y asistencia técnica, diseño e implementación entes regionales de asistencia técnica	112	

COMPONENTE/PROYECTOS	Valor proyecto	Valor componente
<b>IV. DESARROLLO INSTITUCIONAL</b>		<b>1.110</b>
Capacitación, asesoría y planificación y gobierno a las municipalidades	100	
Desarrollo institucional municipalidades grandes	120	
Asesoría y capacitación perspectiva de género - Fase II	40	
Asesoría y capacitación comunidades indígenas	30	
Fortalecimiento sistema de planeación departamento del Chocó	180	
Programa de fortalecimiento sistema de planificación de los municipios	440	
Fortalecimiento mecanismos de gestión pública	70	
Otras asesorías	120	
<b>V. ZONIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>		<b>763</b>
Salarios equipo	338	
Adquisición de equipos	98	
Subcontratos (línea de base), viajes, talleres, materiales	327	
<b>VI. APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES</b>		<b>488</b>
Estudios (evaluación de recursos hidrobiológicos, sectoriales como turismo, minería, artesanal), preinversión	488	
<b>VII. TRANSPORTE/TELECOMUNICACIONES</b>		<b>200</b>
Estudio de los problemas del sector y preparación de documento de estrategia	200	
<b>VIII. ENERGIA-ELECTRIFICACION RURAL</b>		<b>200</b>
Estudio de los problemas del sector y preparación de documento de estrategia	200	
<b>IX. ESTRUCTURA DE APOYO</b>		<b>923</b>
Salarios, beneficios, viajes, viáticos, dotación de las oficinas (computadoras, lanchas, motores, camperos)	923	
<b>TOTAL</b>		<b>8.368</b>



ORGANIGRAMA FUNCIONAL  
ESTRUCTURA DE APOYO



ESTIMADO DE LAS NECESIDADES DE PERSONAL PARA LA PREPARACION Y  
EJECUCION DEL PROGRAMA  
(semanas/persona)

AREA DE ESPECIALIZACION	Preparación 1/		Ejecución 2/	
	BID	FCO	BID	FCO
Especialista en medio ambiente	16		8	
Especialista en desarrollo regional	16		8	
Economista	10		6	
Especialista en salud	6		4	
Especialista en educación	1		4	
Especialista en saneamiento		14	8	
Especialista en cuestiones de interés para la mujer	8		6	
Abogado	6		2	
Oficial de operaciones (jefe de equipo)	22		12	
Especialista en desarrollo institucional o regional para respaldar la ejecución del programa				160
Subtotal	85	14	52	160
<b>CONSULTORES</b>				
Internacionales	-		-	
Nacionales	36		15	
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>10</b>	<b>67</b>	<b>160</b>
<p>Notas:</p> <p>1/ Incluye solamente el tiempo del personal del Banco y los consultores financiados con recursos del Banco. No incluye consultores financiados con recursos del gobierno colombiano.</p> <p>2/ Las cifras de esta columna se basan en el apoyo de funcionarios a la ejecución del programa durante un período de cinco años. Se proyecta que se necesitarán 12 semanas/funcionarios del personal de la Sede durante cada uno de los tres primeros años, disminuyendo a ocho semanas en los años finales. En la Representación, la administración adecuada del programa requerirá la dedicación casi exclusiva (40 semanas al año) de un consultor o funcionario altamente competente durante los primeros años de la ejecución, reduciéndose a un cargo de media jornada (20 semanas del año) durante los dos últimos años de ejecución.</p>				

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. PRESTAMO \_\_\_\_/SF-CO A LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
PROGRAMA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA COSTA PACIFICA

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un programa de desarrollo sustentable de la Costa Pacífica. Dicho financiamiento será por una suma de hasta el equivalente de US\$40.000.000 en pesos colombianos, que formen parte de los recursos del Fondo de Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE  
PROGRAMA DE DESARROLLO SUSTENTABLE  
DE LA COSTA PACIFICA.

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, proceda a suscribir los acuerdos que sean necesarios con la República de Colombia y adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones referido en el Documento \_\_\_\_\_ sobre una cooperación técnica para apoyar la ejecución del Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica.
2. Destinar para los fines de esta resolución hasta el equivalente de US\$10.000.000, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada en pesos colombianos, con carácter no reembolsable.