

PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO

(CO-0196)

RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO Y
GARANTE:**

República de Colombia

**ORGANISMO
EJECUTOR:**

Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (identificado como PLANTE), dependiente de Presidencia de la República. Los fondos serán canalizados a través del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI) y del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE).

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$ 90 millones (OC)
Aporte local:	US\$ 60 millones
Total:	US\$150 millones

**PLAZOS Y
CONDICIONES
FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	4 años
Período de gracia:	4 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda del préstamo:	Dólares de los EE.UU., de la facilidad unimone- taria.

ANTECEDENTES:

Colombia está erradicando cultivos ilícitos y se enfrenta a una crisis económica y de violencia en las áreas afectadas, las cuales tienen a un alto porcentaje de su población comprometido directa o indirectamente con la producción y el tráfico de productos ilícitos.

El gobierno complementa a los planes de erradicación mediante desarrollo alternativo, buscando:

- i) creación de fuentes lícitas de ingresos;
- ii) recuperación de valores éticos y culturales;
- iii) incremento de la presencia institucional del Estado; y
- iv) establecimiento de bases para el desarrollo local y regional autosostenible a largo plazo.

En Colombia, el desarrollo alternativo parte de la erradicación previa porque se reconoce que, en caso de no existir erradicación o interdicción policial, la producción ilícita goza de ventajas de precios, financiamiento y comercialización que no tienen sustitutos.

Las zonas de desarrollo alternativo han tenido a los cultivos ilícitos como base económica, siendo: i) áreas geográficas de colonización desordenada, ubicadas en los límites o fuera de la frontera agrícola; y ii) territorios y reservas indígenas, que han visto sus sistemas culturales y productivos afectados por el desarrollo ilegal.

El desarrollo alternativo consolida la frontera agrícola cubriendo, en gran parte, áreas ecológicamente frágiles, las cuales solamente pueden sostener actividades de recuperación y manejo ambiental. Las áreas ecológicamente aptas para sostener actividad productiva, por otra parte, tienen limitaciones de infraestructura y comercialización, de disponibilidad de conocimiento tecnológico probado, y de capacidad de transferencia tecnológica.

En este escenario de limitaciones y conflictos, el gobierno desarrolla sus planes de emergencia y ha solicitado apoyo del Banco para facilitar la transición hacia etapas más normales de desarrollo rural, afirmando la presencia del Estado en zonas de difícil gobernabilidad.

Esta es la primera ocasión en la cual el Banco se enfrenta a este tipo de operaciones, en un tema que presenta dificultades inherentes. Tampoco el Gobierno tiene experiencia en este tipo de operaciones a gran escala. Por consiguiente, el Programa subraya lograr una ejecución de calidad, que no malgaste recursos, así como una cuidadosa ejecución. Al efecto, se ha previsto un intenso esfuerzo de seguimiento y una ejecución en dos fases. Los últimos US\$40 millones del préstamo, correspondientes a la segunda fase, solamente podrán ser comprometidos contra pruebas de satisfactorio desembolso y ejecución.

OBJETIVO:

Cooperar en acciones de emergencia para restablecer el desarrollo productivo y social sostenible de áreas donde se erradican cultivos ilícitos.

BENEFICIARIOS:

Los beneficiarios serán los habitantes de las áreas rurales en las cuales se erradican cultivos ilícitos,

definidas a nivel local por municipios y comunidades indígenas.

Se beneficiarán no menos de 30.000 familias de pequeños agricultores que cultivaban hasta tres hectáreas de cultivos ilícitos, en adición a la población campesina que, sin haber estado involucrada en cultivos ilícitos, constituye población legítima de las áreas de erradicación.

DESCRIPCIÓN:

El Programa apoya el desarrollo de instituciones y comunidades, cubriendo necesidades que demandan atención urgente. Se financiarán inversiones y preinversiones a nivel local, ejecutables en corto plazo.

Se prevé ejecución mediante planes operativos anuales, en los cuales se irán definiendo áreas y acciones específicas para años sucesivos. Estos planes serán revisados y acordados periódicamente entre el PLANTE y el Banco, previo acuerdo de las autoridades e instituciones representativas a nivel local. Los planes operativos anuales del Programa se basarán en Planes de Desarrollo o Planes de Vida de pueblos indígenas, expresados como Planes Operativos locales, a ser ejecutables en dos años.

El Programa incluye: i) fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa municipal, así como proyectos de salud y educación y pequeños proyectos de capacitación o productivos, destinados a recuperar el capital humano y social de los municipios, incluyendo acciones con mujeres y jóvenes; ii) asistencia técnica, facilitando la reestructuración sostenible de las economías locales; iii) recuperación de áreas frágiles y de manejo especial, como los parques naturales nacionales y sus zonas de amortiguación; iv) infraestructura de comunicaciones, agua potable, alcantarillado y electricidad, en tanto no fomenten la expansión de la frontera agrícola en áreas forestales; v) reasentamientos, mediante estudios y financiamiento de reasentamientos específicos; vi) apoyo a los pueblos indígenas en proyectos identificados y priorizados por los mismos pueblos, para fortalecer sus economías tradicionales, sus nichos de producción para el mercado y sus instituciones internas, dando apoyo a los procesos de normalización de sus territorios.

Las entidades elegibles para acceder a recursos del Programa serán los municipios PLANTE, en la actualidad 95 de los 1.096 existentes en el país, en

los cuales se está llevando a cabo la erradicación de cultivos ilícitos; los cabildos y las asociaciones de cabildos indígenas, con jurisdicción sobre los resguardos indígenas; las asociaciones u organizaciones de productores; las organizaciones comunitarias; las instituciones eclesiásticas; los departamentos y las corporaciones regionales de desarrollo en las regiones de cultivos ilícitos. El Fondo DRI, el FONADE y las entidades elegibles podrán contratar la ejecución de proyectos específicos con agencias especializadas públicas y privadas y con organizaciones no gubernamentales.

El dimensionamiento del Programa se basó en la muestra de proyectos revisada y en ajustar proyectos a planes municipales, así como a la experiencia reciente de ejecución de proyectos en los entes territoriales beneficiarios.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente, en su reunión del 30 de abril de 1996, clasificó esta operación en la Categoría III (Minutas 12/96). El Informe Ambiental fue aprobado en la Reunión del 5 noviembre de 1996.

BENEFICIOS:

Se atiende a un problema económico, político y social de emergencia. En particular, se reduce el riesgo de que las poblaciones campesinas de las zonas afectadas por la erradicación reviertan a cultivos ilícitos, tanto por falta de alternativas legales viables como por continua ausencia del Estado en funciones distintas a las de represión y control.

En adición a esto, se presta un apoyo especial a comunidades indígenas, las cuales han sido especialmente afectadas por cultivos ilícitos.

RIESGOS:

Riesgos por no erradicación de cultivos: Puede que prevalezcan condiciones económicas muy favorables para productos ilícitos, o que el gobierno no logre sostener el esfuerzo de erradicación. En tales casos, poco se logrará en recuperar el capital social y ambiental. Una erradicación que no sea total, por otra parte, puede desplazar la actividad ilícita hacia áreas no menos frágiles. El Programa dejará inversiones útiles bajo cualquier circunstancia, no agravando problemas de ocupación ambientalmente insostenible del territorio.

Riesgos asociados a la ejecución: Puede haber fracasos y lentitudes en ejecutar inversiones. Esto resultaría de incapacidad local para generar propuestas de inversión, lentitud de respuesta desde el nivel central, o excesiva tramitación. A nivel

local, las entidades territoriales y las comunidades indígenas recibirán apoyo para preparar planes y proyectos. A nivel central, todos los fondos de cofinanciación a entidades elegibles se han concentrado y se ejecutarán mediante convenios con base en acuerdos previos, coordinación y supervisión por el PLANTE. Se han eliminado del proceso de aprobación de proyectos instancias y filtros intermedios a nivel departamental. El gobierno tendrá que atender a la restricción financiera (Programa Anual de Caja) que viene afectando severamente el nivel de ejecución originalmente presupuestado en diversas agencias.

Riesgos por políticas que impulsen más población campesina hacia fuera de la frontera agrícola sostenible. Aún en el caso de erradicación absoluta de cultivos ilícitos, pueden repetirse procesos de colonización desordenada hacia zonas frágiles. Aunque no se produzcan los efectos masivos de ocupación que han provocado los cultivos ilícitos, esta colonización tiene efectos negativos sobre suelos y fauna, acentuados por la magra aptitud productiva de las zonas en cuestión. El Programa prevé recursos para realizar algunas experiencias de reasentamientos.

Riesgos de desatención a otras zonas o grupos poblacionales. La emergencia podría dejar de lado una preocupación más permanente con el desarrollo rural, desatendiendo otras áreas que están en no mejor situación de satisfacción de necesidades básicas. El Banco está considerando una nueva etapa de apoyo en desarrollo rural.

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

El Directorio del Banco aprobó en agosto de 1995 el Documento de País para Colombia (GN-1886), en el cual se incluye la estrategia para el período 1995-97. Dos de los elementos de esta estrategia son particularmente relevantes para el Programa: i) apoyar a la inversión directa en los sectores sociales, para mitigar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población; y ii) reforzar la capacidad de gestión de las instituciones públicas, con el objeto de aumentar la eficiencia del gasto público. El Programa invierte en áreas con extremo nivel de no satisfacción de necesidades básicas, y refuerza la capacidad institucional de entidades territoriales postergadas, así como de cabildos indígenas. En su párrafo 4.15, el Documento de País subraya la colaboración en descentralización y fortalecimiento de la presencia del Estado en zonas de actividades ilícitas. Finalmente, en el párrafo 4.24 de dicho

documento se destaca la colaboración del Banco en desarrollo alternativo.

**LIMITES PARA
LICITACIÓN
INTERNACIONAL:**

Los montos límites por sobre los cuales las adquisiciones de este proyecto se harán por licitación pública internacional son: US\$350.000 para bienes y US\$2.500.000 para obras.

**BENEFICIARIOS DE
BAJOS INGRESOS:**

Los entes territoriales municipales que se atenderán son rurales y están entre los más pobres de Colombia. El 92% de ellos tiene una cobertura de solamente el 40% en acueductos, 34% en electrificación y 19% en alcantarillado y saneamiento básico. Los indicadores y el número de beneficiarios precisos de cada ente territorial solamente se conocerán una vez establecidas las líneas de base, por lo cual no se presenta a este Programa como dedicado a beneficiarios de bajos ingresos.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Como condiciones previas al primer desembolso de los primeros US\$50 millones del préstamo, el prestatario deberá presentar a satisfacción del Banco evidencia de que:

- El PLANTE ha firmado con el Fondo DRI y el FONADE los respectivos convenios interadministrativos para la ejecución de los recursos del Programa, en términos sustancialmente iguales a los que serán previamente acordados con el Banco;
- está en funciones la unidad de gestión de apoyo al PLANTE, con el personal principal contratado conforme a borradores de contrato y procedimientos acordados con el Banco;
- se ha puesto en vigencia el Reglamento Operativo;
- no menos de 12 municipios, en núcleos representativos de las zonas Andina y Amazónica, tienen sus Programas PLANTE aprobados por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural o entidad equivalente, y han firmado acuerdos con el PLANTE;
- se han contratado las auditorías externas independientes, técnicas y ambientales, para el primer año de ejecución.

Para comprometer recursos de una segunda fase de US\$40 millones, destinada a completar el total del financiamiento del Banco, el Prestatario deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Desembolsado como mínimo un 70% de los recursos de la primera fase del financiamiento; y
- b. Realizado pagos en cancelación de contratos de obra o de prestación de servicios, por un mínimo de US\$22.000.000 con recursos de la primera fase del financiamiento, previa verificación de su realización, entrega y ejecución, según corresponda.

En adición a estas condiciones previas a las dos fases, el Prestatario se compromete a lo siguiente:

- toda modificación al Reglamento Operativo requerirá acuerdo previo del Banco;
- los Acuerdos entre el PLANTE y las entidades elegibles con los que se operará a partir del segundo año de ejecución, así como los respectivos convenios de cofinanciación del Fondo DRI, deberán estar firmados antes del 31 de marzo de cada año;
- antes del 30 de noviembre de cada año se realizará una reunión anual de programación entre el Banco y el PLANTE, a efectos de revisar la experiencia, ajustar la ejecución y definir presupuestos para el período siguiente;
- con 10 días hábiles de anticipación a la reunión anual de programación, el ejecutor entregará al Banco la documentación sobre ejecución del programa y los planes de acción para el período siguiente; y
- los proyectos de reasentamiento que se incluyan para financiamiento, requerirán la aprobación previa del Banco, conforme a revisión por el Comité Ambiental.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación económica reciente

- 1.1 La situación económica reciente de la economía colombiana indica la existencia de una coyuntura difícil que se traducirá en una desaceleración del crecimiento al 3,5% en 1996, por debajo del promedio de los últimos tres años aunque superior a la tasa promedio de América Latina. Tanto los efectos perjudiciales de la crisis política como los elementos propios del ciclo económico han afectado la tasa de expansión económica.
- 1.2 La política fiscal ha sido expansiva en los últimos años, debido tanto a medidas de política (mayor gasto en los sectores sociales) como legales (nuevos mandatos relacionados con el proceso de descentralización y la reforma de la seguridad social). Como respuesta, la política monetaria ha sido restrictiva con el objeto de reducir la tasa inflacionaria, aunque los resultados no han sido del todo satisfactorios pues ha resultado difícil quebrar el componente inercial de la inflación. La restricción monetaria ha ocasionado que las tasas de interés activas borden en el 20% en términos reales, mientras que la inflación se resiste a disminuir por debajo del 19%.
- 1.3 El principal desafío en términos macroeconómicos consiste en disminuir el déficit del gobierno central, el cual será del 3,5% del PIB en 1996 y muestra una tendencia a incrementarse. Una parte significativa del gasto público se encuentra predeterminado, lo cual implica que se requiere de modificaciones legales y consensos políticos para controlar su crecimiento.
- 1.4 En efecto, las transferencias a las Entidades Territoriales (ET) y a la seguridad social crecen anualmente por mandatos legales, mientras que estos mismos sectores no generan el ahorro necesario para compensar el déficit del gobierno central. Asimismo, las finanzas de algunas ET se han deteriorado marcadamente, aunque la heterogeneidad existente hace que a nivel consolidado se registrara un déficit inferior al 0,8% del PIB en 1995.
- 1.5 Ante la complicada situación fiscal, el gobierno ha propuesto una serie de medidas dirigidas a reducir el déficit del gobierno central. El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2863 de julio de 1996 recoge la propuesta sobre la base de que, de no tomarse los correctivos necesarios, el déficit público desbordaría los límites de la consistencia macroeconómica. Entre estas medidas, se encuentra la venta de empresas públicas, la racionalización del Estado, la disminución en el ritmo de transferencias a los municipios y a la seguridad social y un incremento en los salarios nominales del sector público por debajo de la tasa inflacionaria. Es de esperar que algunas de las medidas propuestas no encuentren el consenso requerido para su aprobación.

B. Población rural y agricultura

- 1.6 La población rural es el 28% de la población total, y ella recibió en 1993 un 46% de su ingreso familiar en salarios, indicando un importante nivel de actividad fuera de la explotación agrícola familiar o aún de la agricultura. La agricultura, por su parte, si bien en una tendencia decreciente de participación relativa en la economía, todavía genera 20% del PIB y absorbe casi el 30% de la fuerza de trabajo.
- 1.7 Las zonas rurales exhiben los más serios problemas de atraso social en el país. La incidencia de la pobreza es tres veces mayor en áreas rurales que en áreas urbanas, y el 70% de la población que recibe ingresos inferiores a los requerimientos mínimos de subsistencia reside en el campo.
- 1.8 En adición a problemas coyunturales, como los producidos con la caída de precios del café a comienzos de la década de los noventa, el atraso social relativo en áreas rurales tiene causas muy profundas, que se asocian a una larga historia de concentración de propiedad de la tierra, violencia rural, con expulsión de campesinos hacia fuera de las zonas andinas, hacia zonas más frágiles, suelos menos productivos y áreas con menor presencia del Estado.

C. Políticas agrícolas y colonización

- 1.9 Las políticas agrícolas han contribuido a desplazar población y actividad económica hacia la colonización de áreas frágiles. Estas políticas han incluido restricciones de arrendamiento y titulación, así como mayor protección relativa en favor de la ganadería, y ventajas impositivas y subsidios de crédito, maquinaria y riego que han sido apropiados en su mayor parte por productores de mayor tamaño relativo. Entre 1980 y 1992, la ganadería y lechería absorbieron 82% de los apoyos de precios y otras modalidades de apoyo que el Estado concedió a los nueve productos principales de la agricultura.
- 1.10 La colonización ha sido desordenada. En particular a partir de la década de los setenta, se abandonaron la reforma agraria y los intentos de colonización controlada, quedando la colonización de la frontera a la iniciativa espontánea del campesino. El campesino fue penetrando zonas ecológicamente frágiles, trabajando las márgenes relativamente fértiles de las numerosas corrientes de agua ("vegas"). El monte fue siendo abierto y, después de unas pocas cosechas de arroz o maíz, convertido en pastizales. Los campesinos, normalmente imposibilitados de acumular capital de otra manera, vendieron estos pastizales a terratenientes y se fueron desplazando crecientemente selva adentro.

D. Desarrollo de cultivos ilícitos y su erradicación

- 1.11 El desarrollo de los cultivos ilícitos y el esfuerzo por su erradicación hacen parte del panorama rural y agrícola de Colombia. El cultivo de la coca estabilizó el proceso de colonización campesina de la frontera, mejorando el ingreso de los colonos espontáneos. Al mismo tiempo, sin embargo, fomentó un desplazamiento masivo desde el resto del país hacia zonas frágiles y fuera del control del Estado. Los cultivos de coca constituyen el hecho masivo más relevante de los últimos veinte años en la frontera rural de Colombia. Con causales históricas algo diferentes, y afectando primordialmente a poblaciones indígenas, a la coca se le suman la marihuana y, más recientemente y en zona andina, la amapola.
- 1.12 El gobierno está erradicando importantes núcleos de cultivos ilícitos, y trata de rescatar posibilidades de desarrollo rural sostenible que puedan concretarse con la población campesina en las áreas afectadas. El problema de cultivos ilícitos, y las secuelas de ellos una vez erradicados es de gran magnitud.

E. Magnitud de los cultivos ilícitos

- 1.13 La magnitud de los cultivos ilícitos es difícil de precisar, pero se estima que ellos utilizan más del 3% de los 4,3 millones de ha. sembrados en el país, y también más del 3% de los 5,5 millones de personas que constituyen la fuerza de trabajo rural en Colombia. Aún con lo incierto de estas estimaciones, prevalece el cálculo de que Colombia abastece un 70/80% del consumo mundial de cocaína, con producción propia o importando de los dos mayores productores de hoja de coca en la región. La marihuana y derivados de la amapola completan un valor neto de exportación de estos productos que representaría para Colombia un 3,5% del PIB y un 25% del valor total de sus exportaciones legales. A pesar de un importante esfuerzo de erradicación, en 1996 los cultivos ilícitos cubren superficies relevantes en cerca de 100 de los 1.096 municipios de Colombia, los cuales tienen una población de 2 millones de habitantes, casi el 6% de la población del país.
- 1.14 La información oficial indica que en el país existen 60.000 ha. de coca, unas 5.600 en amapola y cerca de 5.000 en marihuana. Las cifras oficiales pueden estar subestimadas, y existen estimaciones que llevarían hasta 160.000 ha. la superficie con coca, por ejemplo. Sin embargo, no es posible establecer la confiabilidad de las estimaciones alternativas.
- 1.15 La marihuana y la amapola parecen haberse frenado en su crecimiento, el cual ha sido rápido y relativamente reciente para la amapola (resultante en opio y heroína). El posible freno a la expansión en Colombia se debería principalmente a la aparición de otros países productores mejor localizados para acceder a los mercados de Europa y Norte América. La coca, por su parte, ha seguido recientemente un proceso ascendente, al incrementarse el

precio de US\$750 dólares/kilo de base, a US\$1.200, durante fines de 1995 y 1996. Oficialmente, se estima que unas 30.000 familias campesinas con menos de 3 ha., y un promedio de 1 ha., están involucradas en el cultivo de coca. Otras 30.000 ha. están en poder de cultivadores comerciales, con más de 3 ha. Las explotaciones "comerciales" probablemente cubren en realidad bastante más que el 50% de la superficie y, en atención a mayores rendimientos por hectárea, holgadamente más del 50% de la producción.

F. Impacto de los cultivos ilícitos

- 1.16 El impacto de los cultivos ilícitos en Colombia se ha estimado desde perspectivas muy variadas. Si bien existen cálculos sobre un efecto económico positivo, prevalece la perspectiva que subraya cómo el narcotráfico ha distorsionado mercados, debilitado la vigencia de normas éticas, afectado adversamente la imagen del país y dificultado la conducción de su política externa.

1. Impacto económico

- 1.17 El impacto económico más obvio es el de generación de divisas que financian actividades no registradas, cuyo monto bruto se ha estimado en no menos de US\$4.000 millones anuales. El aspecto negativo de este ingreso bruto surge de que él sostiene una economía subterránea de contrabando de bienes, subfacturación de importaciones, sobrefacturación de exportaciones, fugas de capital y adquisición de viviendas urbanas y predios rurales, con las consiguientes distorsiones en los respectivos mercados. A ello debe agregarse el costo que significa para el estado colombiano el destinar presupuesto a la lucha contra las drogas: US\$760 millones de dólares en 1994, y más de US\$980 millones de dólares (5% del presupuesto de la Nación), en 1995.

2. Impacto social

- 1.18 El impacto social de la economía ilícita tiene varias dimensiones, entre las cuales algunas toman importancia especial para recuperar el desarrollo rural legal sostenible. Estas son: el capital social, los procesos de participación y cuestiones específicas de género y juventud.

a. Capital social

- 1.19 El capital social de estas zonas fronterizas frecuentemente ha sido tenue. Al ahondarse las carencias de la autoridad legítima, y expandirse los poderes económicos y armados ilegales, uno de los efectos más claros ha sido la extrema disminución o anulación de los espacios propios de la sociedad civil. Al mantenerse el monopolio de la fuerza en poderes que conciben los escenarios de colonización como campo de la guerra, se limita la posibilidad de crear condiciones estables para propuestas de desarrollo.

b. Participación de la comunidad

- 1.20 La participación de la comunidad en la identificación de prioridades y en la ejecución de proyectos sigue modelos muy diferentes según las dinámicas desarrolladas en cada región: desde la ausencia de las organizaciones comunitarias más básicas, como en el Guaviare, hasta la participación activa, pero polarizada y conflictiva de numerosas organizaciones, como en el Caguán. Pese a estas variaciones, prevalece una situación donde los mecanismos de regulación social y participación son impuestos por equilibrios inestables entre grupos armados.

c. Mujeres, jóvenes y niños

- 1.21 Mujeres, jóvenes y niños son fuerza de trabajo, sobre todo en las tareas de recolección de hoja, para el caso de niños y jóvenes, o en servicios domésticos, como el de alimentación de los jornaleros, para las mujeres.
- 1.22 En los municipios afectados por cultivos ilícitos se ha incrementado la asunción repentina por la mujer de responsabilidades propias del jefe de familia, por razón de viudez, abandono del compañero o esposo, o migración del mismo. En las áreas de conflicto, la jefatura femenina de los hogares ha aumentado dramáticamente, pasando del 7.8% en 1978 a 19.2% en 1991 comparada con el promedio nacional de 8.5% y 11.8% respectivamente. Fenómenos tales como la violencia contra la mujer, se presentan con particular intensidad en las áreas de cultivos ilícitos.
- 1.23 La situación de los niños y jóvenes ha sido agravada por la llegada de miles de menores abandonados de las grandes ciudades a trabajar en los cultivos. Los que se vinculan como jornaleros de la coca homogeneizan con los adultos su uso del tiempo libre y las diversiones, borrándose todo espacio propio generacional. La facilidad de acceso al dinero, hace que dirijan sus gastos hacia el alcohol, el armamentismo y la prostitución. Las actividades relacionadas con el raspado de hoja o el rayado del látex de amapola han estimulado una alta deserción escolar.

3. Impacto sobre la base económica y estructura productiva de los municipios

- 1.24 El impacto sobre la base económica y la estructura productiva de los municipios ha sido radical. La base económica está conformada por el cultivo y su procesamiento, así como por cadenas de comercio informal, prostitución, tráfico de armas, y contrabando.
- 1.25 Los municipios de las zonas de cultivos ilícitos están entre los más pobres de Colombia. La relación entre población urbana y rural en estos municipios es inversa a la prevaleciente en el país, ya que solamente el 29% de la población habita en las cabeceras municipales, y el 71% es rural. Si bien estos municipios comparten atraso económico y social con muchos otros en el país, corresponde

destacar que el 92% tiene una cobertura de solamente el 40% en acueductos, 34% en electrificación y 19% en alcantarillado y saneamiento básico. A diferencia de otros municipios, sin embargo, esta baja cobertura refleja no solamente mal servicio, sino también un nivel de población difícilmente sostenible en una economía legal.

4. Impacto ambiental

- 1.26 El impacto ambiental de los cultivos amenaza a los dos sistemas más frágiles de la geografía colombiana: el bosque andino y la selva amazónica. No solo se ha destruido el bosque sino que las áreas cultivadas, alejadas, pertenecientes a parques naturales nacionales y reservas forestales, que son zonas ricas en biodiversidad y altamente frágiles, están resultando afectadas por la misma tecnología del cultivo en cuanto a exigencias de suelos y labores culturales.
- 1.27 Los cultivos de amapola intervienen principalmente el bosque nublado andino, el cual constituye una reserva de especial interés dadas sus características y complejidad biogeográfica. La utilización del bosque nublado para este cultivo acelera los procesos de deforestación, erosión, deterioro de fuentes de agua y pérdida de biodiversidad. Se estima que unas 20.000 ha. han sido cultivadas con amapola, para lo cual se han deforestado 50.000 ha. (2,5 ha. taladas por cada hectárea sembrada).
- 1.28 La amapola es un cultivo de rápida maduración que puede generar dos cosechas al año. Dicha condición hace que los cultivos roten de un lado a otro, lo cual conlleva a un fenómeno de impactos acumulados y distribuidos que aún no se han estudiado. Los cultivos se encuentran entre 2.000 y 3.000 m.s.n.m., zonas que antes de ser intervenidas están cubiertas con una mezcla de vegetación con alta retención de humedad, asegurando disponibilidad de agua en las cotas inferiores.
- 1.29 La coca afecta bosques húmedos tropicales amazónicos, también provocando pérdida de biodiversidad y erosión. A diferencia de la amapola, la coca requiere dos años para su consolidación vegetativa, y genera un impacto permanente sobre un mismo espacio, como es la aplicación continua de herbicidas. Se calcula que la siembra de una hectárea de coca significa la pérdida de 2 ha. de bosque, generalmente localizadas en zonas de reserva forestal o en parques nacionales, con características excepcionales de flora y fauna, proveedoras de agua y recursos biogenéticos.

G. Cultivos ilícitos y pueblos indígenas

- 1.30 Los cultivos ilícitos permiten resaltar cuestiones fundamentales para los pueblos indígenas en Colombia: i) la intrusión en sus territorios; ii) la sostenibilidad de la economía tradicional, incluyendo su economía interna y el equilibrio que los pueblos indígenas han establecido con la economía de mercado; y iii) la

necesidad de fortalecimiento de las instituciones jurídicas indígenas, de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución de 1991.

- 1.31 Los "resguardos y reservas indígenas" tienen en su territorio el 17% de los tres cultivos (74% en el caso de la marihuana, 19% de la amapola, y 11% de la coca). Por incidencia directa en la tierra que se les ha adjudicado, los indígenas son sujeto fundamental de los cultivos, de la erradicación y del desarrollo alternativo.
- 1.32 Colombia no posee poblaciones indígenas extensas ni homogéneas. Con diferencias según la zona y el pueblo de que se trate, los casos estudiados permiten observar cómo los cultivos ilícitos han resultado en incremento del alcoholismo y de la criminalidad social (asaltos, hurtos y homicidios), y en cambios de interacción familiar, tales como un mayor ausentismo de los hogares, con afectación de los rituales cotidianos en la unidad familiar. En las zonas amazónicas se verifica ocupación del territorio por colonos dedicados a la actividad ilícita. Esto trae pérdida de la integridad y continuidad de los territorios indígenas tradicionales; y la monetización de la economía, con tendencias a la pérdida de mecanismos tradicionales de reciprocidad y de distribución, tanto en la asignación de trabajo, como en la distribución de bienes. Las comunidades tienden a mestizarse y, en general, a desintegrarse como pueblos.

H. La política nacional frente a los cultivos ilícitos

- 1.33 La política nacional frente a los cultivos ilícitos tiene dos componentes principales: el policial de control e interdicción, y el Plan de Desarrollo Alternativo, conocido como PLANTE.

1. Plan de control e interdicción

- 1.34 El plan de control e interdicción ha erradicado 50.000 ha. en dos años, asegurando que las operaciones de erradicación se ejecuten con el menor impacto social y sin producir daños ecológicos. La erradicación se hace en forma manual contratada o mediante fumigación aérea, con el permanente seguimiento de una auditoría ambiental. Este componente es operado por la Policía Antinarcóticos, independientemente del PLANTE.

2. Plan de Desarrollo Alternativo - PLANTE

- 1.35 El Plan de Desarrollo Alternativo, conocido como PLANTE, está orientado al desarrollo integral de las zonas afectadas por los narcocultivos, una vez erradicados, a través de acciones de desarrollo local y regional. El concepto de desarrollo alternativo que utiliza el PLANTE reconoce que, en caso de no existir acciones de erradicación o interdicción, la producción ilícita goza de ventajas de precio, financiamiento y seguridad de comercialización que usualmente no tienen sustitutos para la población involucrada en ella. A partir de la erradicación de los cultivos ilícitos, se

busca generar una alternativa económica de vida y una reinserción legal de los campesinos, colonos e indígenas.

- 1.36 Los objetivos del PLANTE son: i) creación de fuentes alternativas lícitas de ingresos; ii) recuperación de valores éticos y culturales; iii) incremento de la presencia institucional del Estado; y iv) establecimiento de bases para el desarrollo local y regional autostenible.
- 1.37 El PLANTE opera en zonas de economía campesina e indígena donde se formulan, financian, y ejecutan proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos y mejoramiento de la calidad de vida. Las comunidades beneficiarias han sido seleccionadas de acuerdo con: su decisión de erradicar voluntariamente los cultivos ilícitos; su voluntad de participar en los proyectos del PLANTE; y las ventajas comparativas de los sistemas de producción alternativos. Por lo tanto, se excluyen como beneficiarios los cultivadores comerciales de ilícitos, los cuales son sujeto de erradicación forzosa.

I. Efectos de la erradicación

- 1.38 La erradicación tiene efectos económicos, sociales y políticos de grandes proporciones, conmensurables con el tamaño de la economía ilícita. El efecto inmediato es la pérdida de ingreso de los campesinos y jornaleros, así como la afectación de todo el comercio y las actividades que se alimentaban de lo ilícito. Esto se agrava ante la escasez de actividades económicas alternativas, debido a la fragilidad de los recursos en las zonas de cultivos ilícitos y, frecuentemente, al difícil acceso de estas zonas a mercados para productos alternativos.
- 1.39 El principal impacto inmediato se refleja en la reducción del ingreso de los campesinos que cultivaban en promedio una hectárea por familia y en los asalariados empleados en las explotaciones comerciales. Por ejemplo, una hectárea de coca absorbe 111 jornales agrícolas anualmente; para las 30.000 ha. que se estima están en producción por campesinos, esto genera un volumen de empleo de 3.3 millones de jornales por año. A US\$8 por jornal, el ingreso que perderían las familias campesinas, si se eliminaran las 30.000 ha., sería de más de US\$26 millones anualmente. Por su parte, las explotaciones comerciales emplean un promedio de 150 jornales por hectárea, pagados a US\$18 el jornal diario. Con la estimación de mínima (también 30.000 ha. en cultivos comerciales), estas explotaciones generan un ingreso de US\$81 millones anuales para los asalariados. Los efectos indirectos son mayores que en el caso de cultivos en pequeña escala, dada la amplia red de bienes y servicios complementarios.
- 1.40 Compensar una caída de ingresos estimable como mínimo absoluto en US\$107 millones anuales, es imposible. Las alternativas existentes en las áreas de cultivos ilícitos son limitadas por características agrológicas de las zonas que, en su mayoría, son no aptas para

sustentar población al nivel de la incorporada a los cultivos ilícitos. La erradicación, si no es acompañada de acciones efectivas de desarrollo, tendrá un impacto social típico de una recesión, en donde el desorden social de estas regiones probablemente será aprovechado por grupos delincuenciales. A ello deberán agregarse las secuelas políticas en contra del Estado, percibido como el principal elemento perturbador del circuito económico ilegal y, por tanto, el principal responsable en la pérdida del ingreso.

J. Apoyo nacional al desarrollo de municipios y pueblos indígenas

- 1.41 Existe apoyo nacional al desarrollo de los municipios y comunidades indígenas afectadas por los cultivos ilícitos y por su erradicación. Estas entidades pueden recibir apoyo incluso del Sistema Nacional de Cofinanciación. Este Sistema transfiere presupuesto del gobierno central para ejecutar inversiones prioritarias a nivel local. El Sistema cofinancia inversiones locales a través de 'fondos' que operan desde el nivel central. Los cuatro principales fondos del sistema son: Fondo de Infraestructura Urbana, Fondo de Infraestructura Vial, Fondo de Inversión Social y Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural. Los programas nacionales de financiamiento y cofinanciamiento tienen dificultades para operar en forma oportuna para ayudar a los municipios más pobres, en general, y a los afectados por los ilícitos, en particular.
- 1.42 La debilidad de los municipios menos desarrollados para preparar proyectos y gestionar fondos, así como la carga de responsabilidades recientemente descentralizadas, la complejidad de los procedimientos y la cantidad de entidades públicas con las cuales es necesario negociar, imponen largos plazos en la ejecución de proyectos. Esto reduce la ya baja credibilidad del Estado, dificulta el proceso de erradicación e incentiva las tendencias a revertir hacia la producción de ilícitos. En adición a todo ello, no existe un sistema previsto para ajustar las prioridades locales, capaz de asegurar que dichas prioridades se adecúen al nivel de actividad económica que sea legal y ambientalmente sostenible.
- 1.43 Los sistemas vigentes están perfeccionando su apoyo al nivel local, atendiendo aspectos de largo plazo en una gran cantidad de municipios rurales que exhiben altos niveles de pobreza e insatisfacción de necesidades básicas. Durante la Misión de Cartera que reviso el Banco del 29 al 31 de octubre de 1996 se acordó con las autoridades evaluar al Sistema Nacional de Cofinanciación, a fin de introducir medidas correctivas que aseguren el mejor funcionamiento de dicho Sistema y de las operaciones que el Banco realiza con ellos. Mientras se van cubriendo dichos procesos de perfeccionamiento, no existe mecanismo que responda a la emergencia que viven las zonas de erradicación, ni a las dificultades para identificar proyectos sostenibles para una economía y sociedad en reestructuración.

K. Experiencia del Banco y de otras entidades multilaterales

- 1.44 El Banco ejecuta operaciones en temas conexos, de desarrollo rural o ambiental. Estas incluyen Desarrollo Rural Integrado (DRI), Programa Ambiental, Costa Pacífico y Red de Solidaridad Social. La experiencia de ejecución y desembolsos es muy pobre, agravada recientemente por restricciones de gasto fiscal que disminuyen sustancialmente los porcentajes del presupuesto que pueden realmente ejecutarse. El proyecto más exitoso, y de más larga data, es el DRI. Este proyecto, cofinanciado con el Banco Mundial, está terminando, pero experimentó dificultades de modificaciones del sistema institucional, así como de asignaciones directas del Congreso que disminuyen la disponibilidad de recursos, y ha recibido dos extensiones de plazo para el último desembolso.
- 1.45 Las operaciones del Banco en materia rural, ambiental o social han generado experiencia sobre participación en grupos sociales postergados, así como en acceso a fondos y servicios por parte de municipios de menor desarrollo relativo. Las principales lecciones de la experiencia son: (i) evitar complejidades debidas a gran número de agencias públicas involucradas; (ii) apoyar rápida y efectivamente en identificación y formulación de programas a los entes territoriales; (iii) minimizar etapas para que los fondos lleguen efectivamente a los entes territoriales; y (iv) prestar atención a las restricciones de disponibilidad de caja.
- 1.46 En apoyo a la gestión municipal, el Banco financia una cooperación técnica como parte de la operación de Financiamiento Territorial (préstamo 715/CO-OC), la cual cubre cursos breves y apoyos generales, no entrando en apoyo directo intensivo a municipios de menor desarrollo relativo. Por su parte, el proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (CO-0155) previene cooperaciones intensivas, como complemento del saneamiento fiscal a entidades territoriales. Sin embargo, son elegibles departamentos, municipios cabeceras departamentales y municipios de más de 100.000 habitantes, esperándose cubrir entes territoriales de mayor tamaño relativo y mayor grado de desarrollo que los municipios masivamente afectados por la erradicación de cultivos ilícitos.
- 1.47 El gobierno tiene experiencia de cooperación técnica externa en variantes del desarrollo alternativo. En 1984 se diseñó el Plan Maestro de Sustitución de Cultivos Ilícitos con el apoyo de Naciones Unidas. La zona se convirtió posteriormente en una de las principales productoras de amapola, y la evaluación del proyecto señaló como mayores deficiencias: el hecho de que la población objetivo era la dedicada a los cultivos ilícitos, con lo cual se incentivaba a los productores ilegales; y el supuesto de que los productores erradicarían voluntariamente después de logrado el desarrollo alternativo.
- 1.48 Entre otros proyectos similares, en 1991 (con apoyo del programa de Naciones Unidas de lucha contra las drogas) se iniciaron proyectos para la región amazónica, nuevamente tratando de incluir la

erradicación como objetivo del programa, a ser logrado a consecuencia del desarrollo. Se dotó de alguna infraestructura a las áreas beneficiarias, pero los logros fueron extremadamente modestos en establecer cultivos alternativos, y peores en la erradicación de cultivos ilícitos. Por ejemplo, de una meta de 6.600 hectáreas, se erradicaron solamente 145. La experiencia en Colombia, así como en Bolivia y Perú, demuestra lo difícil de lograr erradicación por medio de mecanismos de mercado, y sugiere la conveniencia de considerar al desarrollo alternativo como un apoyo de emergencia en zonas que erradiquen, en lugar de poner en este desarrollo el peso de lograr erradicación.

- 1.49 Existen programas de inversiones en preparación que tienen importancia para el desarrollo rural, mientras la acción policial se preocupa por la erradicación o interdicción. Los más directamente relevantes son el posible apoyo del Banco Mundial en reforma agraria, y las operaciones del Banco previstas en titulación de tierras y en desarrollo rural integrado. Los programas de reforma agraria y de titulación contribuirán a arraigar población en zonas donde la producción es sostenible. El programa en desarrollo rural permitirá una nueva etapa en actividades que contribuyen a los objetivos del desarrollo alternativo, en cuanto aportan a prevenir la expansión de cultivos ilícitos a nuevas zonas.

II. EL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO

A. Objetivo

- 2.1 El objetivo del Programa es cooperar en acciones de emergencia para restablecer el desarrollo productivo y social sostenible de municipios donde se erradican cultivos ilícitos.

B. Componentes del Programa

- 2.2 El Programa apoya el desarrollo de instituciones y comunidades, cubriendo necesidades que demandan atención urgente. Se financiarán inversiones y preinversiones a nivel local ejecutables en corto plazo. Las entidades elegibles para acceder a recursos del proyecto serán los municipios PLANTE, en la actualidad 95 de los 1.096 municipios del país, en los cuales se está llevando a cabo la erradicación de cultivos ilícitos; los cabildos y asociaciones de cabildos indígenas con jurisdicción sobre los resguardos indígenas; las asociaciones u organizaciones de productores; organizaciones comunitarias; instituciones eclesiásticas, los departamentos y las corporaciones regionales de desarrollo. Todas las acciones deberán desarrollarse de acuerdo con el plan operativo acordado con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural o la instancia que haga sus veces.

- 2.3 El Programa incluye:

- a. fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa municipal, facilitando su capacidad para incrementar recursos propios y generar proyectos para los sistemas de cofinanciación nacional; este apoyo en gestión administrativa local, incluirá gestión fiscal, y se basará en un estudio previo de la política de financiamiento e ingresos en entes territoriales que tienen restricciones ambientales y responsabilidad de protección ambiental; financiación de pequeños proyectos de salud, educación, entrenamiento y capacitación, destinados a recuperar el capital humano y social de los municipios, incluyendo acciones con mujeres y jóvenes;
- b. tecnología y producción, facilitando asistencia técnica agropecuaria y rural para la reestructuración sostenible de las economías locales, incluyendo nuevos renglones productivos o mejor productividad de rubros tradicionales;
- c. recuperación de áreas frágiles y de manejo especial, como los Parques Naturales Nacionales y sus zonas de amortiguación, que fueron invadidas por los cultivos ilícitos y que no son aptas para la agricultura. Este componente incluye planes de ordenamiento territorial, actividades de protección y manejo de cuencas, delimitación de áreas protegidas, planes de manejo y desarrollo de proyectos ecoturísticos.

- d. infraestructura de comunicaciones, agua potable, alcantarillado y electricidad. LAS actividades de infraestructura se diseñará de tal forma que no se fomente la expansión de la frontera agrícola en áreas protegidas;
- e. reasentamientos, que incluye: i) estudios para entender los movimientos poblacionales generados por la erradicación, así como las tendencias y preferencias migratorias, en adición a preinversión para posibles asentamientos dentro o fuera de los municipios PLANTE; y ii) inversión en infraestructura extra-predial para reasentamientos, la cual solamente podrá realizarse previa aprobación de los proyectos por el Comité Ambiental del Banco;
- f. apoyo a los pueblos indígenas en proyectos identificados y priorizados por los mismos pueblos y acordados con el PLANTE. Los proyectos deben estar enmarcados dentro de los planes de vida de cada pueblo, y se orientarán a fortalecer sus economías tradicionales, sus nichos de producción para el mercado y sus instituciones, y a apoyar los procesos de normalización de sus territorios.

C. Dimensión del Programa

- 2.4 Para estimar la dimensión del Programa, se utilizó la experiencia reciente de los 12 municipios que entrarán en el primer año. Estos municipios ejecutaron durante 1995 más de US\$34 millones de inversiones físicas en obras menores, del tipo previsto en este Programa. Incrementar este nivel de inversión en un 50% sería una meta mínima de ejecución, y llevaría a iniciar el Programa con 17 millones anuales solamente en inversiones municipales, sin preinversión y sin atender a pueblos indígenas. Más aún, parte del financiamiento recibido por estos municipios en 1995 incluyó aportes del Sistema Nacional de Cofinanciación, los cuales se substituirían por esta operación, resultando en reducción de la línea de base para estimar el incremento de financiamiento que representaría el Programa.
- 2.5 Revisando y ajustando al Programa los planes específicos de inversión de los 12 municipios que cuentan con planes adelantados, se advirtió que ellos requieren una inversión en infraestructura de US\$26 millones. Expandiendo estas estimaciones a municipios similares, y agregando otros componentes, se considera que el Programa puede llegar fácilmente a los niveles previstos de preinversiones e inversiones en capital físico, social e institucional.

D. Costo

- 2.6 El costo total del Programa que se propone, en cuatro años, es de US\$150 millones de dólares, incluyendo cargas financieras durante

los cuatro años previstos para desembolsos. El estimado global se presenta en el cuadro siguiente y, a continuación, se describen las principales categorías de inversión, entendiéndose que ellas serán revisadas y precisadas anualmente durante la ejecución del Programa.

Presupuesto Estimado

Categorías	Miles de US\$		
	BID	LOCAL	TOTAL
I. <u>Administración y coordinación</u>	<u>0</u>	<u>6.100</u>	<u>6.100</u>
1.1 PLANTE - Unidad Técnica de Gestión	0	3.000	3.000
1.2 DRI	0	1.600	1.600
1.3 FONADE	0	300	300
1.4 Evaluaciones y Auditorías Externas	0	1.200	1.200
II. <u>Costos directos</u>	<u>90.000</u>	<u>40.000</u>	<u>130.000</u>
2.1 Fortalecimiento Institucional y Comunitario	7.000	5.000	12.000
2.2 Tecnología y Producción	9.000	7.000	16.000
2.3 Recuperación Ambiental	7.000	5.000	12.000
2.4 Infraestructura de Desarrollo Rural	52.000	15.000	67.000
2.5 Reasentamientos	10.000	5.000	15.000
2.6 Apoyo a pueblos indígenas	5.000	3.000	8.000
<u>Subtotal</u>	<u>90.000</u>	<u>46.100</u>	<u>136.100</u>
III. <u>Costos financieros</u>			
3.1 Intereses	-	11.500	11.500
3.2 Comisión de Crédito	-	1.500	1.500
3.3 F. I. V.	-	900	900
<u>T O T A L</u>	<u>90.000</u>	<u>60.000</u>	<u>150.000</u>

1. Administración y coordinación

- 2.7 La administración y coordinación absorbe el 4% del costo total, cubriendo: gastos de personal, equipamiento, y generales del Fondo DRI y FONADE. Se incluyen contratos de la unidad de gestión del PLANTE y para el fortalecimiento de sus funciones contables; y la o las auditorías independientes externas técnica y ambiental.

2. Costos directos

2.8 Los costos directos llevan el 87% del costo total. Los principales elementos a financiarse en esta categoría son:

- a. Fortalecimiento institucional y comunitario (8%). Incluye consultorías de apoyo a municipios. También se incluyen fondos para proyectos de menos de US\$100.000 en estudios, capacitación, entrenamiento y educación, a cargo de organizaciones no gubernamentales, los cuales pueden requerir un porcentaje mínimo de equipamiento, en adición a consultorías;
- b. Tecnología y producción (10,7%). Consultorías de preinversión y asistencia técnica agropecuaria y agroindustrial;
- c. Recuperación y protección ambiental (8%). Consultorías y equipamiento para actividades de protección y manejo ambiental, incluyendo preparación de Planes de Ordenamiento Territorial, costeados a US\$500.000 cada uno;
- d. Infraestructura de desarrollo rural (45%). Inversión física en infraestructura (incluyendo diseño y supervisión de ejecución): rehabilitación y mejoramiento de vías, instalaciones para el transporte fluvial, electrificación, acueductos y saneamiento básico;
- e. Reasentamientos. Incluye consultorías para estudios y preinversión; y
- f. Apoyo a los Pueblos Indígenas (5% del costo total). Los proyectos para pueblos indígenas incluyen todas las categorías previas de inversión, incluyendo infraestructura. Los rubros más importantes son consultorías de preinversión y legal-institucional.

3. Costos financieros

2.9 Los costos financieros (9% del costo total) incluyen la estimación de cargos durante la ejecución, en concepto de intereses, comisión de compromiso por saldos no desembolsados y fondo de inspección y vigilancia.

E. Financiamiento del Banco y aporte local

2.10 El Banco financiará US\$90 millones (60% del total), que serán desembolsados en dólares de los Estados Unidos, con cargo al Fondo Unimonetario. El préstamo se ajustará a las siguientes condiciones: 20 años de amortización, período de desembolso de cuatro años, tasa de interés variable, tasa de inspección y vigilancia del 1% sobre el total del préstamo, y una comisión de crédito de 0,75% sobre los montos no desembolsados.

- 2.11 De acuerdo con la política FN-507-1, aprobada el 25 de setiembre de 1996, el gobierno solicitó financiación en una sola moneda, habiendo elegido dólares de los Estados Unidos de América.
- 2.12 El aporte nacional consiste en asignaciones presupuestarias periódicas. El 95% de este aporte provendría de asignaciones presupuestarias al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI) y a Presidencia de la República, a través de sus entidades adscritas; y el 5% de municipios y comunidades beneficiarias.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Modalidad de ejecución

- 3.1 La modalidad de ejecución se basa en un ejecutor central, que guía el proceso de programación y ejecución anual. Este ejecutor solicita desembolsos conforme a un plan anual acordado con el Banco y asegura que dos entidades canalizadoras de fondos movilicen los recursos hacia ejecutores finales, quienes realizarán inversiones urgentes que puedan completarse en no más de dos años.
- 3.2 La ejecución final será responsabilidad de los niveles locales, conforme a planes elaborados localmente. Sin embargo, conforme a la lógica de un programa estratégico enmarcado en la erradicación de cultivos ilícitos, todo financiamiento de actividades locales requiere acuerdo previo entre el nivel central y los niveles locales. Desde el nivel central, la agencia ejecutora podrá prestar apoyo técnico para completar planes y proyectos locales y reforzar la capacidad local a largo plazo.

B. Agencia ejecutora del Programa

- 3.3 La agencia ejecutora del Programa es el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (al cual se identifica como PLANTE), dependiente de la Presidencia de la República. El PLANTE es responsable ante el Gobierno nacional por el resultado del Programa, determinará presupuestos globales, supervisará toda la ejecución y manejará las relaciones con el Banco. Para canalizar fondos, el PLANTE utilizará dos agentes financieros, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI) y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE).
- 3.4 Se realizarán proyectos con las entidades elegibles identificadas en el párrafo 2.2, si bien se estima que la mayor parte de los recursos será utilizada a nivel municipal y de comunidades indígenas. Unidades de gestión local, o grupos técnicos de apoyo a estos entes locales, prestarán servicios directamente en ellos, de acuerdo con sus necesidades específicas. El PLANTE guiará el apoyo a los entes locales, consultorías, elaboración y financiamiento de planes, teniendo bajo su responsabilidad la supervisión de todo el proceso.
- 3.5 El PLANTE operará con su personal propio y con los servicios de una unidad de gestión con personal contratado. Esta unidad incluirá como mínimo un coordinador, y profesionales en: gestión de participación, seguimiento y evaluación, medio ambiente, análisis económico e infraestructura, requiriéndose para su contratación de la no objeción del Banco.
- 3.6 La unidad tendrá a su cargo la prestación de los siguientes servicios: i) coordinar las actividades de ejecución del Programa

con el Fondo DRI y con el FONADE; ii) colaborar en la elaboración del programa anual de inversiones; iii) suministrar al Fondo DRI la información necesaria para la realización de los convenios anuales de cofinanciamiento con las entidades elegibles; iv) preparar los términos de referencia de los estudios; v) asegurar el cumplimiento del Reglamento Operativo, la calidad técnica de las propuestas, el cumplimiento normal de consultas comunitarias y ambientales, y la aplicación del sistema de evaluación y seguimiento; vi) centralizar y clasificar la información relacionada con la marcha del Programa y con la ejecución de recursos de inversión; vii) colaborar en la identificación de las necesidades de apoyo a la gestión de los municipios; viii) preparar los informes requeridos; ix) supervisar la evaluación externa del Programa; x) evaluar informes de consultores, así como los planes y programas PLANTE propuestos por las entidades elegibles; xi) preparar, en acuerdo con el Fondo DRI, normas y estándares para costos unitarios que serán aplicables a proyectos seleccionados conforme al criterio de efectividad/costo; y xii) preparar los informes y propuestas técnicas necesarias para realizar la reunión anual de programación con el Banco.

- 3.7 La unidad de gestión también colaborará en elaborar y presentar solicitudes de desembolso (al Fondo DRI y a FONADE), monitorear la selección de consultores y proveedores, el cumplimiento de contratos y el pago de proveedores de bienes y servicios; así como elaborar y presentar las solicitudes de desembolso al Banco.

C. Ejecución de fondos

- 3.8 La ejecución de fondos del Programa con las entidades elegibles estará a cargo del Fondo DRI. El Fondo DRI firmará y ejecutará convenios de cofinanciación con los entes locales, según instrucciones del PLANTE y previo acuerdo entre PLANTE y los entes a ser financiados.
- 3.9 A efectos de simplificar la cofinanciación, en 1997, todo el presupuesto nacional de cofinanciación a entes territoriales en zonas PLANTE, que el gobierno había previsto originalmente en diversos organismos, será asignado al Fondo DRI. En adición a ello, la asignación presupuestaria es conforme a un régimen especial que permite al Fondo DRI desembolsar según convenios con municipios y entes territoriales indígenas sin pasar previamente por procesos de revisión y aprobación a nivel departamental.
- 3.10 El FONADE, por su parte, operará conforme a instrucciones del PLANTE, canalizando todos los otros fondos del Programa, que no son sujetos a cofinanciación con entes territoriales (contratos de consultoría, incluyendo a la unidad de gestión, asistencia técnica y preinversión, contratos especiales con organizaciones no gubernamentales).

D. Planes operativos bianuales

- 3.11 Los planes operativos bianuales de entes territoriales serán ejecutados con base en planes operativos anuales del Programa, en los que se irán definiendo la cobertura geográfica y los rubros de inversión de años sucesivos, según las prioridades del PLANTE. Los planes operativos del Programa para entes territoriales partirán de los Planes de Inversión Municipal, o equivalentes para otro tipo de entidades, ajustados a los lineamientos del Programa, a la experiencia previa de ejecución, y consultados con la comunidad. Los planes operativos globales del Programa serán revisados y acordados periódicamente entre el PLANTE y el Banco, en reuniones que se realizarán antes de terminar el mes de noviembre de cada año.

E. Duración del Programa y cronograma de desembolsos

- 3.12 La duración del Programa será limitada, por tratarse de una operación de emergencia, y con el propósito institucional de largo plazo de facilitar la operación de sistemas normales de financiamiento del desarrollo rural.
- 3.13 Se han previsto desembolsos en cuatro años, y paquetes de inversiones locales que puedan completarse en no más de dos años. Sin embargo, en cuatro años no podrán completarse inversiones en cerca de 100 municipios. Por ello, se subrayarán acciones de preinversión en los entes para los cuales no se disponga de planes y proyectos listos para ejecución. Para los casos que no puedan atenderse con inversiones durante la vida del Programa, se tratará al menos de reforzar la capacidad de gestión municipal y departamental, completar planes de ordenamiento territorial y completar diseños.
- 3.14 El cronograma de inversiones se ha estimado acorde con un esfuerzo concentrado de tres años, estando el cuarto dedicado a completar inversiones y a desmontar o transferir sistemas de administración hacia instituciones permanentes de financiamiento al desarrollo rural, lo que debiera facilitarse con las acciones de fortalecimiento de gestión municipal y departamental previstas en el Programa.

Cronograma estimado de desembolso en inversiones (En millones de US\$, excluyendo cargas financieras)					
AÑO	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Banco	14	25	30	21,0	90,0
Local	6	13	15	12,1	46,1*
Total	20	38	45	33,1	136,1

* El aporte local incluye, además, cargas financieras durante la ejecución, estimados en US\$13,9 millones.

F. Elegibilidad de inversiones

- 3.15 La elegibilidad de inversiones para una entidad territorial en particular dependerá de que presente planes de dos años acordados con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural o la instancia que haga sus veces, y haya firmado un acuerdo con el PLANTE, asegurando que las operaciones previstas sean conforme a los lineamientos del Programa. Cuando se trate de cofinanciación, también se requerirá el respectivo convenio con el Fondo DRI.

G. Elegibilidad ambiental de actividades

- 3.16 La elegibilidad ambiental de actividades es crucial por la alta correlación entre áreas frágiles y áreas de erradicación de cultivos ilícito. Esta elegibilidad se basa en los siguientes criterios:
- a. para las áreas protegidas se limitarán las acciones a planes de manejo y estudios e investigaciones orientados a la preservación y al aprovechamiento tecnológico y científico de su biodiversidad. Se apoyará el fortalecimiento de las corporaciones regionales con jurisdicción sobre estas zonas con el fin de que mejoren su función de control y vigilancia sobre dichas áreas;
 - b. en las zonas de amortiguación se desarrollarán estudios y proyectos de modelos productivos, preferiblemente de índole forestal y acordes con la capacidad de uso de los recursos naturales. El componente de desarrollo rural será el mínimo necesario para no generar intervenciones desde estas zonas hacia las áreas protegidas;
 - c. en las zonas de producción y de reserva campesina se impulsarán proyectos agropecuarios y de desarrollo rural que incrementen la eficiencia y la productividad, bajo el criterio del uso racional de los recursos naturales. En estas áreas, las cuales tienen extensiones limitadas, se procurará el mejoramiento de

la infraestructura económica acorde con su potencial productivo;

- d. en las zonas urbanas de alto índice de ruralidad se complementará la infraestructura física y de servicios públicos demandada por la población permanente, teniendo en cuenta que, con la erradicación, algunas áreas estén siendo abandonadas porque no existen alternativas viables;
- e. para la población expulsada por la erradicación en áreas protegidas se estudiarán posibles reasentamientos; y
- f. para los pueblos indígenas, el diseño se basa en la restauración del equilibrio entre sus economías tradicionales y de mercado, perturbado por los cultivos ilícitos, el fortalecimiento de sus instituciones y en el apoyo a los procesos de normalización de sus territorios.

H. Elegibilidad económica

- 3.17 La elegibilidad económica de proyectos a ser incluidos en los paquetes de financiamiento se adecúa a la política nacional en las zonas del Programa, la cual tiene objetivos múltiples. El criterio fundamental de elegibilidad será el ajuste de proyectos a la lógica de planes operativos acordados con el PLANTE. Asimismo, solamente se financiarán proyectos de inversión que presenten un plan de operación y mantenimiento viable, lo que deberá estimarse al presentarse la respectiva propuesta. La única excepción a esta regla será el posible equipamiento en personal de infraestructura existente en salud o educación. De todas maneras, aún estos casos exigirán un plan de financiamiento para después de la vigencia del Programa.
- 3.18 Aseguradas la viabilidad estratégica y el mantenimiento, se juzgará también la viabilidad económica, requiriéndose que los proyectos generen al menos un 12% de tasa interna de retorno. Esto se hará con el propósito de minimizar el riesgo de inversiones improductivas. A efectos de simplificar el proceso, las obras que se encuentren por debajo de un costo total de US\$250.000 no requerirán dicho análisis. En el caso de mejoras, rehabilitación y mantenimiento de caminos, se requerirá además que el costo no exceda a los US\$12.000/km. Los umbrales indicados servirán como guía inicial para la selección de los proyectos, y serán actualizados a medida que se vaya acumulando una mayor experiencia con la evolución del Programa.

I. Inversiones locales

- 3.19 Las inversiones locales se ejecutarán como paquete, en reemplazo de los sistemas hasta ahora vigentes que financian proyecto por proyecto. Estos paquetes se definirán conforme a dos elementos esenciales: i) el plan operativo (Plan de Desarrollo Municipal, Plan de Vida o equivalente); y ii) un acuerdo entre el PLANTE y la

entidad local, aprobado por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, o la instancia que haga sus veces. El interlocutor municipal ante el PLANTE será el respectivo alcalde. Para el caso de las comunidades indígenas, el interlocutor será el cabildo o la asociación de cabidos indígenas de cada región.

- 3.20 El programa bianual de inversiones locales cofinanciadas se ejecutará a través de un convenio entre el Fondo DRI, como entidad ejecutora de los recursos de cofinanciación y la respectiva entidad elegible. Por medio de este convenio, el Fondo DRI se compromete a cofinanciar el programa en la forma acordada entre el PLANTE y la entidad. La entidad a su vez se compromete a cumplir con los criterios y condiciones acordados con el PLANTE y el Fondo DRI.
- 3.21 Los recursos financieros que respaldan los convenios con las entidades locales serán canalizados por el Fondo DRI, según lineamientos y control del PLANTE. El ente local, si fuera necesario con apoyo técnico suministrado por el PLANTE, tendrá bajo su responsabilidad los procesos de licitación y contratación. Estos procesos serán supervisados por el Fondo DRI y el PLANTE, con el fin de asegurar el cumplimiento de las leyes nacionales y los criterios y condiciones específicos del Reglamento Operativo del Programa. El ente local contratará la interventoría (supervisión) del proyecto con el apoyo del Coordinador PLANTE. La interventoría deberá presentar los informes y datos requeridos por el sistema interno de evaluación y seguimiento.
- 3.22 Para proyectos que no sean de cofinanciación a entidades locales, el FONADE será responsable por administrar fondos, para lo cual tramitará las solicitudes del PLANTE de acuerdo con los procedimientos establecidos en el convenio interadministrativo que firmen PLANTE y FONADE.
- 3.23 El Fondo DRI girará a las entidades locales el porcentaje acordado en el convenio de cofinanciación. Las entidades elegibles asignarán estos fondos de acuerdo con la programación acordada y consignarán las contrapartidas correspondientes, cuando ellas correspondan.
- 3.24 Los recursos restantes serán desembolsados de acuerdo con los avances demostrados en la ejecución del programa local, a través de los instrumentos de seguimiento y evaluación previstos. Cuando fuere el caso, los recursos financieros de cada programa cofinanciado serán incorporados al presupuesto del ente territorial y consignados en una cuenta bancaria a nombre del municipio o entidad elegible.

J. Adquisiciones

- 3.25 Las adquisiciones de bienes y las contrataciones de obras de construcción se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en el Anexo B del Contrato de Préstamo. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones cuyo

valor exceda US\$350.000 para bienes y US\$2.500.000 para obras de construcción. Estos límites se justifican tomando en cuenta que, en proyectos similares en el país, se presentan concursantes del exterior cuando los montos son superiores a dichos límites. Las licitaciones por debajo de estos montos procederán de acuerdo con la legislación nacional, la cual es compatible con los procedimientos del Banco.

K. Anticipo de fondos

- 3.26 A efectos de facilitar la ejecución del Programa, y en atención al cronograma de desembolsos previsto, se recomienda un anticipo de fondos de hasta un total de US\$18 millones (20% del préstamo).

L. Estados financieros

- 3.27 Los estados financieros del Programa serán presentados anualmente, durante el período de desembolso, dentro de un plazo de 120 días contados a partir del cierre del ejercicio fiscal, el cual terminará cada 31 de diciembre. Estos estados deberán presentarse auditados por la Contraloría General de la República o por una firma especializada independiente, aceptable para el Banco.

M. Sistema de evaluación y seguimiento

- 3.28 El sistema de evaluación y seguimiento se instrumentará a través de la unidad de gestión. La entidad ejecutora del proyecto contratará la interventoría y/o supervisión de los proyectos conforme a los parámetros establecidos en el Reglamento Operativo del Programa. La interventoría deberá presentar los informes y datos requeridos por el sistema de evaluación y seguimiento.
- 3.29 El Programa también contará con auditorías independientes, externas al PLANTE, en seguimiento técnico de desarrollo rural y en materia ambiental. Estas auditorías revisarán la marcha del Programa, y harán recomendaciones técnicas al Banco y al PLANTE. En adición al seguimiento y la formulación de recomendaciones para las reuniones anuales de programación, estas consultorías deben facilitar el acceso a la segunda fase de desembolsos, permitiendo al Gobierno y al Banco dar un seguimiento completo y oportuno a la operación. Estas auditorías se concentrarán en: utilización administrativo-financiera de los recursos; grado y modalidades de participación de beneficiarios; densidad de ocupación de áreas frágiles en entidades donde intervino el Programa; eficacia de ejecución y eficiencia del gasto realizado por el Programa.
- 3.30 La supervisión del Programa será efectuada por la Representación del Banco en Colombia, con apoyo del Equipo de Proyecto. Esta supervisión requiere reuniones anuales entre PLANTE, Fondo DRI, FONADE y el Banco, las cuales se realizarán no después del mes de noviembre de cada año. Las reuniones anuales se basarán en informes preparados por el PLANTE y los auditores externos

independientes. Los informes serán distribuidos con diez días hábiles de anticipación a la reunión anual. En estas reuniones se analizarán avances en la ejecución del Programa, y se convendrá el plan de operaciones para el año siguiente.

- 3.31 Los indicadores a ser empleados para el monitoreo y la evaluación del programa serán establecidos una vez que se determine la línea de base para cada entidad territorial. Las metas específicas serán establecidas a medida que se establezcan dichas líneas de base. Los indicadores a ser empleados para medir progreso del Programa, en cambio, ya han sido seleccionados y se reflejan en el marco lógico de la operación.

N. Estado de preparación

- 3.32 El gobierno ha preparado la operación con fondos propios, utilizando también fondos no reembolsables del Banco y una cooperación técnica del Gobierno de Japón. Asimismo, se trabajó con los programas de Naciones Unidas para Control de Drogas y Desarrollo, aprovechando la experiencia reunida por estas agencias y la existencia de proyectos de inversión preparados por ellas.
- 3.33 La propuesta se presenta a la Comisión General con 8 programas operativos municipales terminados, con metas cuantitativas bien definidas. Asimismo, el PLANTE ha acordado con el Banco el borrador de Reglamento Operativo y los términos de referencia de consultorías y estudios.
- 3.34 Con fondos propios y de la cooperación técnica de Japón, el Gobierno incrementará el número de municipalidades con las cuales se actuará el primer año, y completará procesos que deben realizarse después de la aprobación del préstamo. En un plazo máximo de tres meses a partir de la aprobación, el Gobierno: pondrá en funciones a la unidad de gestión de apoyo al PLANTE; contratará las auditorías externas independientes, financiera, técnica y ambiental, para el primer año de ejecución; dará vigencia legal al Reglamento Operativo; y, finalmente, completará programas de inversión para cuatro municipios adicionales, llegando a 12 municipios con programas aprobados por los respectivos consejos municipales de desarrollo rural o las instancias que hagan sus veces. El total de 12 municipios será representativo de las zonas Andina y Amazónica, y contará con acuerdos firmados con el PLANTE, así como con los respectivos convenios de cofinanciación firmados con el Fondo DRI. Asimismo, se contará con una versión final para ejecución de proyectos con comunidades indígenas, y de un fuerte componente de preinversión.

IV. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

A. El PLANTE

- 4.1 El Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, al cual se identifica como PLANTE, coordinará la ejecución del Programa. El PLANTE es un programa de la Presidencia de la República, dirigido por un Director nombrado por el Presidente. El PLANTE comenzó a operar efectivamente en junio de 1995, y fue creado formalmente como un Programa Presidencial por Decreto No. 0472, de marzo de 1996. El PLANTE no ejecuta sino que promueve la acción geográficamente concentrada de las instituciones y fondos disponibles para recuperar desarrollo en las zonas en las que se están erradicando cultivos ilícitos.
- 4.2 El PLANTE funciona con un comité asesor. El comité asesor coordina al máximo nivel institucional, estando integrado por: el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro del Medio Ambiente, el director del Departamento Nacional de Planeación, el director Nacional de Estupefacientes, el director de la Policía Nacional, el consejero presidencial para la Política Social y el gerente general de la Red Solidaridad Social. El comité asesor es apoyado por un comité técnico, integrado por representantes de entidades que actúan en temas de importancia para el desarrollo alternativo, tales como el Fondo DRI y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).
- 4.3 El plan financiero del PLANTE para el período 1995-1998 es de US\$300 millones, de los cuales US\$150 millones serán financiados con recursos nacionales. El PLANTE simplemente coordina y promueve la acción de agencias o entidades con presupuesto. En 1995 el PLANTE facilitó la canalización de recursos de otros programas a unas 7.000 familias inscritas voluntariamente en el programa de desarrollo alternativo.
- 4.4 Para 1996, el PLANTE recibió un pequeño presupuesto directo de US\$7,6 millones para reforzar a otros programas, en adición a US\$30 millones previstos en cinco departamentos de acción PLANTE por fondos u organismos con mandato en temas y zonas de desarrollo alternativo (tales como Fondo de Inversión Social, Fondo DRI, Instituto de Desarrollo Urbano e INCORA), y a US\$65,3 millones en operaciones de comercialización y de crédito (IDEMA y FINAGRO-Caja Agraria, incluyendo US\$12,1 millones por subsidios).
- 4.5 Si bien el PLANTE cuenta con una planta de 64 personas, incluyendo coordinadores regionales, su capacidad debe ser sustancialmente reforzada para actuar como coordinador efectivo para la ejecución del Programa, apoyando municipios, dando seguimiento continuo al Programa y preparando las revisiones periódicas previstas con el Banco. A efectos de evitar la creación de una burocracia

permanente, el PLANTE será reforzado con la unidad técnica de gestión discutida en el Capítulo III.

B. Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI)

- 4.6 El Fondo DRI fue creado en año de 1976. Actualmente es un Instituto del Orden Nacional, con autonomía administrativa y presupuesto propios. Los cambios originados con la Constitución de 1991 obligaron a reestructurar sus funciones; en particular: desaparecieron sus oficinas regionales, y se integró al Sistema Nacional de Cofinanciación, creado por el Decreto 2132/92.
- 4.7 El Fondo DRI está ejecutando un programa de desarrollo rural, con financiamiento del Banco Mundial y del Banco, basado en parámetros sectoriales, de ingresos, sociales, de género y de participación comunitaria. Este programa transfiere recursos no reembolsables a las entidades territoriales, por "cofinanciación". Los recursos transferidos son para la inversión en bienes y servicios de carácter productivo en las áreas rurales, incluidas las habitadas por indígenas, para reducir niveles de pobreza y consolidar el sistema político administrativo del país. El programa se realiza bajo un esquema participativo a través de las instancias cofinanciadoras, ejecutoras y las comunidades beneficiarias. Los procesos participatorios se articulan a través de los consejos municipales de desarrollo rural (Ley 101 de 1993), o de otras instancias de concertación que existan a nivel de los entes territoriales y que permitan la identificación y priorización de proyectos, incluidos en planes de desarrollo municipales o departamentales.
- 4.8 La población objetivo del Fondo DRI son entidades territoriales, organizaciones campesinas, comunidades de productores y, en general, comunidades localizadas en las áreas rurales, especialmente las ubicadas en las zonas de economía campesina, minifundio, indígenas y colonización. La cobertura del programa se extiende a todos los entes territoriales del país, focalizando y priorizando la cofinanciación en las áreas que presenten altos niveles de pobreza y más baja capacidad de inversión.
- 4.9 En preparación de una nueva fase para su programa, el Fondo DRI está definiendo una reestructuración para superar algunas deficiencias de operación. Entre las deficiencia más importantes que se han identificado, se cuentan: falta de agilidad en los mecanismos y condiciones de acceso de los beneficiarios a los recursos de cofinanciación, como consecuencia de su operación en el marco del Sistema Nacional de Cofinanciación; ineficiencia en la tramitación de los convenios y demora en el flujo de recursos a los entes territoriales elegibles; debilidad de canales institucionales de información entre la diferentes instancias y oficinas de la entidad; precarios resultados de la política de fortalecimiento institucional en entes territoriales locales y comunidades beneficiarias del Programa; y, finalmente, inexistencia de

capacitación continuada a los funcionarios de las áreas técnicas de la entidad.

- 4.10 La entidad no cuenta con otros recursos que los asignados por el Gobierno nacional. La apropiación acumulada de los años 91 a 93 asciende a la suma de US\$119 millones, con ejecución acumulada del 67%. Durante las vigencias presupuestarias 1991 a 1995, el Fondo DRI ha cofinanciado 10.868 proyectos (3.616 de ellos para la vigencia 1995).
- 4.11 Para canalizar recursos del Programa a las entidades elegibles, el Fondo DRI operará con base en su experiencia y competencia, a partir de convenios con los municipios y entidades indígenas, como es su práctica usual. Los procedimientos usuales se simplificarán, porque las leyes de presupuesto: (i) han reunido en el Fondo DRI todos los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación para los entes territoriales de zonas PLANTE; y (ii) se adoptó un régimen especial que permite desembolsar a los entes territoriales según Convenio, sin previa revisión y aprobación de instancias departamentales. Sin embargo, el Fondo DRI necesita ser reforzado para cumplir su papel en el Programa. El personal que se agregue al efecto recibirá una inducción especial, destinada a familiarizarlo con la lógica del Programa, el Reglamento Operativo y, en general, todas las normas y procedimientos aplicables al Programa.

C. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE)

- 4.12 El FONADE fue creado por Decreto 3068 del 16 de diciembre de 1968 como establecimiento público del orden nacional. Su función específica es promover, financiar y administrar estudios de preinversión en el sector público y privado, ajustando sus objetivos sectoriales y de cobertura territorial a las políticas y prioridades de los planes de desarrollo de cada administración nacional. A partir de diciembre de 1992, mediante el decreto 2168, pasó a ser una empresa industrial y comercial del Estado, de carácter financiero.
- 4.13 El FONADE es una empresa industrial y comercial del Estado, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, y vigilada por la Superintendencia Bancaria. Las empresas industriales y comerciales del estado son organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, constituido totalmente con bienes y fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasa o contribuciones de destino especial.
- 4.14 El FONADE tiene por objeto principal ser agente en el ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la financiación y administración de estudios, y la coordinación y financiación de la fase de

preparación de proyectos de desarrollo. Sus funciones básicas son: celebrar contratos de financiamiento y descontar operaciones para estudios y proyectos de desarrollo; realizar operaciones de crédito interno y externo, con sujeción a las normas pertinentes; captar ahorro interno mediante la emisión de bonos, celebrando los contratos de fideicomiso, garantía y agencia o pago a que hubiere lugar para estos efectos; celebrar contratos de fiducia y encargo fiduciario para administrar recursos que transfieran terceros para financiar la ejecución de programas relacionados con su objeto social; otorgar avales y garantías para créditos destinados a la fase de preparación de proyectos, y esquemas de gerencia de proyectos según prioridades y condiciones determinadas por la junta directiva; organizar, actualizar y divulgar el Registro Nacional de Consultores; celebrar los contratos de fomento de actividades científicas, tecnológicas y ambientales y los demás contratos necesarios dentro de los límites de su objeto.

- 4.15 La máxima autoridad del FONADE es su junta directiva, integrada por el director del Departamento Nacional de Planeación, quien la preside; el subdirector del Departamento Nacional de Planeación; el gerente de FONADE; y el jefe de la Oficina Jurídica de FONADE. FONADE está trabajando en 270 municipios, ejecutando proyectos del tipo: planes de desarrollo, desarrollo institucional, planes sectoriales educativos y planes de salud, sistema de focalización de beneficiarios (SISBEN); proyectos productivos; foros con inversionistas para promover proyectos. Se atiende preinversión en infraestructura física, en agua y saneamiento básico, medio ambiente, vialidad, y en desarrollo institucional.
- 4.16 De acuerdo con el balance general comparativo al 31 de agosto de 1996, el FONADE cuenta con un patrimonio de US\$48 millones, con activos equivalentes a US\$66 millones, y utilidades de US\$2 millones.
- 4.17 FONADE tiene la competencia para administrar fondos para contratos de consultoría de preinversión, según lo requiere el Programa, pero no tiene todo el personal necesario para asegurar una operación fluida del Programa. Por ello, se contratará personal al efecto, el cual recibirá una inducción inicial especial para familiarizarse con la lógica del Programa, el Reglamento Operativo y, en general, todas las normas y procedimientos aplicables al Programa.

V. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad

1. Viabilidad técnica

- 5.1 La viabilidad técnica está garantizada por la existencia de proyectos muy sencillos, que están diseñados conforme a normas usuales, según surge de la muestra revisada. En adición a esto, existe una viabilidad técnica determinada por el interés de los beneficiarios y su conocimiento de las prioridades de la zona. El programa ha sido estructurado a partir de proyectos solicitados por la comunidad.
- 5.2 El proceso seguido en el análisis de los proyectos para el primer período operativo, ajustándolos y tamizándolos conforme a planes sostenibles en zonas de erradicación, asegura que las obras a ser financiadas contienen las opciones técnicas más adecuadas para las condiciones donde se llevarán a cabo. Para años sucesivos de programación y ejecución, el Programa establece un grupo especializado central de gestión, el cual actuará como filtro técnico, a partir de un fuerte apoyo de consultorías a los niveles locales para revisar, completar, analizar y proponer proyectos, como paquetes integrados en un Plan.
- 5.3 La revisión de una muestra de posibles proyectos para el primer año, permitió redimensionar algunos proyectos, y descartar otros porque su localización no es acorde con los objetivos de erradicación del PLANTE, o carecen de viabilidad ambiental. Se contó con ocho municipios para completar el ejercicio de conciliar la amplia cartera de proyectos revisada con requerimientos de sostenibilidad y la lógica general del desarrollo alternativo.
- 5.4 El primer año de ejecución incluye proyectos factibles para doce municipios. Asimismo, incluye la lista revisada de proyectos para el PLANTE indígena y numerosos estudios de prefactibilidad. Los programas operativos para los subsiguientes años seguirán la misma metodología de identificación, formulación, depuración, integración en planes de entidades territoriales, y evaluación ex-ante.

2. Viabilidad institucional

- 5.5 La viabilidad institucional se basa en un diseño simplificado para la ejecución. La gestión del PLANTE, así como de las dos agencias que canalizarán los fondos (Fondo DRI y FONADE) será reforzada mediante contratos por la duración del Programa. Este apoyo es indispensable y, en particular, el PLANTE no podría ejecutar el Programa sin este refuerzo. Por ello, el Banco seguirá atentamente la contratación de estos servicios y el desempeño de la gestión del Programa.

- 5.6 La canalización de fondos de cofinanciación a entidades territoriales será mediante el Fondo DRI, según lineamientos y supervisión del PLANTE. El presupuesto que hubieran ejecutado todas y cada una de las entidades del Sistema Nacional de Cofinanciación en las áreas de cultivos ilícitos ha sido asignado al Fondo DRI. Asimismo, se ha decidido la actuación de este Fondo conforme a un Régimen Especial, eliminando la etapa usual del Sistema que requiere aprobación por entidades departamentales, permitirán acelerar la ejecución. El esquema institucional, si se lo considera junto con las propuestas de reforzamiento institucional de las entidades territoriales y pueblos indígenas, es satisfactorio. Por su parte, los componentes de preinversión, serán ejecutados por FONADE, institución con experiencia en formular contratos en la materia y que, en adición, actuará con apoyo y guía del grupo central de gestión para la coordinación del Programa.

3. Viabilidad financiera

- 5.7 La viabilidad financiera está asegurada en términos de los recursos presupuestarios requeridos como contrapartida local. Sin embargo, debido al programa anual de caja, la apropiación efectiva del presupuesto puede limitar severamente la disposición de los recursos necesarios. La dirección del PLANTE ha comunicado al Banco que, debido a la alta prioridad asignada a la presente operación, se espera que el porcentaje de apropiación efectiva sea superior al recibido por el sistema de cofinanciamiento en el pasado que, en el mejor de los casos, ha llegado a solamente un 43% de lo presupuestado.
- 5.8 La viabilidad de que las municipalidades cuenten con los recursos de cofinanciación necesarios (5%), se basa en que los proyectos son relativamente pequeños, se generan en concertación comunitaria, y se agrupan en planes coherentes. El apoyo previsto para los niveles locales, agrega consistencia al Programa, incluyendo fortalecimiento a largo plazo y el requerimiento de que la especificación de proyectos esté restringida por la capacidad de generar los recursos financieros acordes con los niveles de gasto en operación y mantenimiento de la infraestructura.

4. Viabilidad económica

- 5.9 La viabilidad económica se comprobó para los proyectos que podrían entrar en el primer año de ejecución, mediante la aplicación de normas que se han previsto en el Reglamento Operativo.
- 5.10 El equipo de proyecto revisó una lista de 162 proyectos en 19 municipios PLANTE y nueve pueblos indígenas. Más del 90% de estos proyectos fueron en infraestructura, principalmente vialidad y energía. Los proyectos revisados cubren a una población total de 589.000 habitantes, y representarían una inversión de más de US\$42 millones (US\$71 per cápita).

- 5.11 Los proyectos viales, para comenzar, son indispensables si se busca una base económica alternativa, en tanto se integren a una red municipal/departamental, lo que será un requisito fundamental de elegibilidad. Los cultivos erradicados tienen alto valor unitario y gran margen de ganancia por unidad, mientras que en agricultura es frecuente tener que movilizar toneladas, con reducido margen unitario. El hacer accesible a las zonas de producción, extender el período de accesibilidad, y reducir costos de operación y mantenimiento, genera tasas internas que varían entre el 14 y el 28%. Estas pueden caer a rangos del 10 o 12% en caso de que aumenten un 30% los costos de inversión, o si se reducen en un 20% las estimaciones de reducción de costos operativos.
- 5.12 Los proyectos viales revisados son particularmente sensibles a cambios en parámetros de costo operativo o crecimiento de demanda, cuando su costo por kilómetro excede los US\$12.000. Por ello propuestas que excedan este costo unitario deben revisarse con cuidado como se ha hecho para los ocho municipios analizados.
- 5.13 Los proyectos energéticos revisados son en su mayoría extensiones de tendidos a distancias razonables, con costos de conexión por usuario inferiores a US\$850 y con costos marginales a largo plazo que varían entre 7 y 80 U\$/Kwh, lo que se estima razonable. Proyectos potencialmente muy atractivos, como ser minicentrales o plantas solares, resultan más problemáticos. Los costos marginales a largo plazo exceden fácilmente los US\$100/Kwh, y aún los US\$500 (en energía solar). Estos solamente serían una alternativa viable en cuanto la extensión de redes existentes se hiciera de costo prohibitivo, y habrá que justificarlos por razones extraeconómicas o, en su caso, por estimaciones de disposición a pagar (de la cual hay fuertes indicios).
- 5.14 Otros proyectos de infraestructura (en particular agua y saneamiento básico) se justifican con un concepto de costo mínimo, según experiencias reunidas en Colombia por el Fondo DRI. En adición, también en este caso existen indicios de la voluntad de las comunidades por pagar y asegurar la operación y mantenimiento, lo que será requisito de los respectivos acuerdos y convenios de financiación.

5. Viabilidad ambiental

- 5.15 Los efectos ambientales del Programa serán positivos, al promover un uso sostenible de los recursos naturales. Se reducirá la presión demográfica en áreas de suelos frágiles, y se favorecerá la recuperación de los parques naturales y zonas de amortiguación, que fueron invadidas por los cultivos ilícitos.
- 5.16 Mientras que los efectos del Programa serán favorables al medio ambiente, el efecto neto de los cultivos ilícitos y de su erradicación es debatible. Por un lado existen los efectos negativos debido a la intromisión masiva de los cultivos ilícitos en áreas frágiles, con todos los problemas ambientales que esto

acarrea. Por otro lado, la existencia de los cultivos ilícitos permiten a los pequeños agricultores subsistir con un mínimo de hectáreas deforestadas. Por su parte, la erradicación, salvo que sea en todo el territorio y sostenida, puede provocar desplazamientos hacia áreas no menos frágiles.

B. Beneficios

- 5.17 Si bien la evaluación de la muestra de proyectos indica beneficios económicos aceptables, los principales beneficios del Programa resultan de atender un problema social de emergencia, en zonas de difícil gobernabilidad. En particular, se reduce el riesgo de que las poblaciones campesinas de las zonas afectadas por la erradicación reviertan a cultivos ilícitos, tanto por falta de alternativas legales viables como por continua ausencia del Estado en funciones distintas a las de represión y control.
- 5.18 En adición, este programa es consistente con la estrategia del Banco en el país. Conforme al Documento de País para Colombia (GN-1886), dos de los tres elementos de esta estrategia son particularmente relevantes para el Programa: i) apoyar a la inversión directa en los sectores sociales, para mitigar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población; y ii) reforzar la capacidad de gestión de las instituciones públicas, con el objeto de aumentar la eficiencia del gasto público. El Programa atiende a poblaciones postergadas por la economía legal y refuerza la gobernabilidad y la eficiencia de inversiones en zonas marginales. El Programa, por otra parte, está explícitamente reconocido en el Documento de País. En su párrafo 4.15, dicho documento subraya la colaboración en descentralización y fortalecimiento de la presencia del Estado en zonas de actividades ilícitas. Finalmente, en su párrafo 4.24, se destaca la colaboración del Banco en desarrollo alternativo.
- 5.19 Los beneficiarios serán los habitantes de las áreas rurales en municipios en los cuales se erradican cultivos ilícitos. En particular, se beneficiarán no menos de 30.000 familias de pequeños agricultores que cultivaban hasta tres hectáreas de dichos cultivos, y población campesina que, sin haber estado involucrada en cultivos ilícitos, se encuentra en esas áreas. Antes de la erradicación, la población de estas zonas incluye una población flotante de jornaleros y comerciantes involucrados en actividades relacionadas con los cultivos ilícitos, los cuales no serán beneficiarios.
- 5.20 Los municipios que se atenderán son rurales y están entre los más pobres de Colombia, el 92% de ellos tiene una cobertura de solamente el 40% en acueductos, 34% en electrificación y 19% en alcantarillado y saneamiento básico. En adición a esto, se presta un apoyo especial a comunidades indígenas, las cuales han sido especialmente afectadas por cultivos ilícitos.

C. Riesgos del Programa

- 5.21 Riesgos por no erradicación de cultivos. Puede que prevalezcan condiciones económicas muy favorables para productos ilícitos, o que el gobierno no logre sostener el esfuerzo de erradicación. En tales caso, poco se logrará en recuperar el capital social y ambiental. Una erradicación que no sea total, por otra parte, puede desplazar la actividad ilícita hacia áreas no menos frágiles. El Programa dejará inversiones útiles bajo cualquier circunstancia, no agravando problemas de ocupación ambientalmente insostenible del territorio. Se ejecutará un programa en dos fases, y los recursos de la segunda fase sólo se podrán comprometer en la medida en que se haya verificado la ejecución efectiva de un monto sustantivo de recursos conforme a la lógica del Programa.
- 5.22 Riesgos asociados a la ejecución. Puede haber nuevos fracasos y lentitudes en ejecutar inversiones en las zonas del Programa. Esto puede resultar de: incapacidad local para generar propuestas de inversión, lentitud de respuesta desde el nivel central, o excesiva tramitación. A nivel local, las entidades territoriales e indígenas recibirán apoyo para preparar planes y proyectos. A nivel central, el PLANTE no tiene experiencia de ejecución. Todos los fondos de cofinanciación se han concentrado en el Fondo DRI y se ejecutarán mediante convenios con los entes territoriales o autoridades indígenas, con base en acuerdos previos, coordinación y supervisión continua del PLANTE. El PLANTE tendrá una unidad de gestión y retroalimentará el proceso de ejecución con informes de auditorías independientes. Con respecto a la excesiva tramitación de solicitudes, se financiarán paquetes integrados, en vez de proyectos individuales. Finalmente, se han eliminado del proceso de aprobación de proyectos instancias intermedias a nivel Departamental. Sin embargo, queda la restricción financiera (Programa Anual de Caja) que viene afectando severamente el nivel de ejecución originalmente presupuestado en diversas agencias.
- 5.23 Riesgos por políticas de desarrollo, agrícolas o de tierras que impulsen más población campesina hacia fuera de la frontera agrícola sostenible. Aún en el caso de erradicación absoluta de cultivos ilícitos, pueden repetirse condiciones que han desplazado campesinos continuamente hacia zonas crecientemente frágiles, en un proceso de colonización desordenada. Aunque no se produzcan los efectos masivos de ocupación que ha provocado el desarrollo de los cultivos ilícitos, esta colonización tiene efectos negativos sobre suelos y fauna, acentuados por la magra aptitud productiva de las zonas en cuestión.
- 5.24 Riesgos de desatención a otros grupos poblacionales. La atención de emergencia a zonas PLANTE podría dejar de lado una preocupación más permanente con el desarrollo rural, desatendiendo otras áreas que están en no mejor situación de ingresos o de satisfacción de necesidades básicas. El Banco está considerando una nueva etapa de apoyo en desarrollo rural.

MARCO LOGICO

PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO

OBJETIVOS	INDICADORES ¹	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Contribuir a la erradicación cultivos ilícitos en forma eficaz y sostenible ambiental, financiera y económicamente			Las políticas del gobierno de erradicación no fuerzan a las poblaciones a penetrar la frontera agrícola
POSITIVO (Fin de los Proyectos) Restablecimiento del desarrollo productivo y social sostenible en municipios donde se erradican cultivos ilícitos es iniciado.	X% de los Municipios PLANTE han implementado sus planes de desarrollo al finalizar el programa X% de las 30,000 familias beneficiados encuentran alternativas legales viables, al finalizar el programa		El gobierno continúa ó intensifica sus esfuerzos de control e interdicción Condiciones internacionales favorables para el cultivo de ilícitos no prevalecen. La política de erradicación del gobierno no fuerza a las poblaciones a penetrar la frontera agrícola
PROYECTOS: Fortalecimiento Institucional y Comunitario Tecnología y Producción Recuperación Ambiental Desarrollo de Infraestructura Rural Reasentamientos Apoyo a Pueblos Indígenas			
PROYECTO 1 Fortalecimiento Institucional y Comunitario			
POSITIVO Capacidad de gestión, administrativa y burocrática municipal mejorada	Recaudación y nivel de servicios ofrecidos por la municipalidad han aumentado de X a Y en el año Z Período de ejecución de proyectos ha disminuido de X a Y semanas en el 2o. año	Presupuestos del Municipio Informes de ejecución	

OBJETIVOS	INDICADORES ¹	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
OBJETIVOS: Municipios capacitados y con proyectos técnicamente viables para ser financiados por el PLANTE y el SNC	Número de proyectos generados, financiados con recursos propios o del sistema incrementados en X% al final del programa	Plan de desarrollo Municipal	Se logra superar: la incapacidad local en el diseño de propuestas de inversión; lentitud de respuesta desde el nivel central; y la excesiva tramitación
Recursos tributarios municipales incrementados	Recursos propios generados, al final del programa, incrementados en X% Recursos suficientes para financiar X% de los costos de operación y mantenimiento de infraestructura Recursos para financiar X% de los gastos recurrentes	Presupuestos Municipales Informes de ejecución	Los mecanismos y acciones de emergencia de este programa, no merman la institucionalidad del SNC
Ejecución de programas de inversión rápida	Dentro de los recursos previstos, tiempo de ejecución de inversiones es reducido en X%	Informes de ejecución y auditorías	

PROYECTO 2
Tecnología y Producción

OBJETIVO: Comunidades locales han sido reestructuradas	X% de las familias beneficiadas encuentran alternativas legales viables	Informes de UMATA	La iglesia y otras instituciones de la sociedad civil apoyan el proceso de reconversión productiva y ejercen presión moral sobre los actores afectados
OBJETIVOS:			
Tecnologías de producción mejoradas y nuevos cultivos han sido introducidos	Uso de suelos en actividades agrícolas aumenta en X% Área asistidas por el proyecto alcanza a X hectáreas	Informes de ejecución	Se logra el uso racional de los recursos naturales Tecnologías introducidas son adecuadas y aceptadas por los productores Red de comercialización de insumos agrícolas ha logrado ser establecida
Experiencias piloto en inversiones productivas comunitarias están financiadas y realizadas	Desembolsos de recursos financieros establecidos para este fin	Informes de ejecución	

OBJETIVOS	INDICADORES ¹	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Mecanismos de comercialización a nivel regional y nacional han sido establecidos y están operando	Mercados (X) se establecen y están trabajando con conexiones regionales y nacionales al finalizar el programa		Producción y calidad son homogeneizadas y transadas en mercados de bolsa

PROYECTO 3
Recuperación Ambiental

POSITIVO Poblaciones y actividades económicas han sido reducidas en zonas de reserva de amortiguación, y éstas últimas han sido recuperadas	Población en áreas de reserva es inexistente, para todo motivo práctico. Actividades productivas agrícolas cesan completamente Población en áreas de amortiguamiento es reducida a X _i según la capacidad de carga de cada zona. Actividades productivas son muy limitadas y acordes con el MA (definidas por los estudios ambientales de esta operación) Cobertura natural es restablecida en X% al cabo de Y años.	Auditorías externas del programa	Condiciones generales no favorecen la penetración de las poblaciones hacia zonas ecológicamente frágiles
COMPONENTES:			
Ordenamiento territorial se lleva a cabo	Cinco planes de ordenamiento territorial (que incluyen 25 municipios) han sido preparados e implementados hacia el final del proyecto	Informe de ejecución	El proceso de erradicación continúa desplazando poblaciones fuera de las zonas de reserva y amortiguación. Existen predios para reasentamientos, dentro y fuera de municipios PLANTE
Actividades de protección y manejo de recursos naturales han sido adoptadas	Hectáreas rehabilitadas y bajo manejo sostenible pasan de X a Y en el año Z	Informes de ejecución	

PROYECTO 4
Desarrollo de Infraestructura Rural

POSITIVO Infraestructura de caminos y servicios necesaria para catalizar el desarrollo económico y social del municipio ha sido proveída	Tiempo de acceso a mercados y servicios sociales en la cabecera del municipio es reducido en X% Cobertura de servicios de agua potable, saneamiento básico y electricidad alcanza el X% de la población, al final del programa Índices de necesidades básicas insatisfechas son reducidos en X% al final del programa	Informes de ejecución	
---	---	-----------------------	--

OBJETIVOS	INDICADORES ¹	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
COMPONENTES			
Caminos transitables durante el año han sido reparados y mantenidos	Número de kms. transitables durante el año se incrementa de X en 1996 a Y en el 2000	Informes de ejecución	Actividad subversiva o el narcotráfico no impiden la ejecución de los proyectos Se logra superar la experiencia de fracasos y demoras institucionales en la ejecución de inversiones en las zonas del programa. No se manifiesta oposición a las obras de infraestructura por parte de la guerrilla o el narcotráfico
Los servicios de agua potable, saneamiento básico y electricidad han sido construidos y entregados bajo un esquema institucional autosustentable	Cobertura en servicios de agua potable, alcantarillado y electrificación en las veredas, de los municipios del programa, alcanza el X%, al finalizar el programa.	Informes de ejecución	
PROYECTO 5 Reasentamientos			
OBJETIVO: Poblaciones en áreas frágiles y de manejo especial se han reasentado en áreas con capacidad de carga, fuera ó dentro del municipio	Poblaciones son inexistentes o muy limitadas (éstas a ser determinadas en cada caso) en las zonas frágiles y de manejo especial, respectivamente	Informes de ejecución	
COMPONENTES:			
Movimientos poblacionales, sus incentivos, y sus preferencias han sido estudiados, y preinversión asignada	X número de informes de consultores	Informes	El proceso de erradicación continúa, y los cultivos ilícitos no ofrecen una alternativa viable Los campesinos afectados no se desplazan hacia zonas ecológicamente más frágiles Movimientos poblacionales ocurren en forma autónoma. Poblaciones se asientan en áreas con "capacidad de carga"
Inversiones en infraestructura expeditivas para reasentamientos han sido hechas	Valor de las inversiones hasta \$X	Documentos de gasto e informes de ejecución	
PROYECTO 6 Apoyo a Pueblos Indígenas			
OBJETIVO:			
Plan de vida" de cada pueblo han sido diseñados y financiados			
COMPONENTES:			
Se han normalizado los territorios indígenas.	X resguardos indígenas demarcados	Informes de ejecución	

OBJETIVOS	INDICADORES ¹	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Economías tradicionales han sido fortalecidas	Uso de suelos en actividades agrícolas lícitas se incrementa de X a Y en el año Z	Informes de ejecución	
Sistemas jurídicos fortalecidos y operando	Códigos jurídicos han sido documentados para X pueblos indígenas	Compilaciones jurídicas publicadas	

Sobre la definición de cada uno de los planes operativos se irán cuantificando los indicadores.

PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CO-0196)					
PRINCIPALES ADQUISICIONES	BANCO (%)	METODO (*)	PRECALIFICACION	US\$ MILES	SEMESTRE PUBLICACION
SERVICIOS DE CONSULTORIA					
1. Auditoría técnica (4 contratos, totalizando US\$400.000)	0	CN	NO	100	I/97 y II de 97,98,99
2. Auditoría ambiental (4 contratos, totalizando US\$400.000)	0	CN	NO	100	I/97 y II de 97,98,99
3. Planes de Ordenamiento Territorial (10 contratos, totalizando US\$5.000.000)	60	CPI	SI	500	I, II 1997
4. Apoyo gestión y legal, unidades territoriales y pueblos indígenas (4 contratos, totalizando US\$800.000)	60	CPI	SI	200	I/97
OBRAS Y MEJORAS Varios proyectos en cada categoría, a ser precisados anualmente					
1. Rehabilitación caminos vecinales (más de 40 lotes) Por un total estimado en US\$41 millones	60	LN	SI	100 a 1.000	I de cada año 97/2000
2. Extensión redes eléctricas (más de 20 lotés) Por un total estimado en US\$13 millones	60	LN	SI	100 a 1.000	I de cada año 97/2000
3. Acueductos y saneamiento básico (más de 20 lotes) Por un total estimado en US\$13 millones	60	LN	SI	100 a 1.000	I de cada año 97/2000

(*) CPI, Concurso público internacional

LPI, Licitación pública internacional

LN, Licitación nacional

CN, Concurso Nacional

Se exigirá licitación internacional:

. servicios de consultoría, cuando excedan de US\$200.000;

. bienes, cuando excedan de US\$350.000; y

. obras, cuando excedan de US\$2.500.000.

Adquisiciones de equipos y contrataciones de obras, por debajo de los montos establecidos en el párrafo previo, pero por valores superiores a los US\$500.000, requerirán licitación pública nacional. Por debajo de US\$500.000, se requerirá un concurso público de solicitud de ofertas con no menos de tres proveedores calificados. El concurso será conducido por un Comité de Adjudicaciones creado al efecto.

Adquisiciones de consultorías por debajo de US\$200.000, pero por sobre US\$50.000 estarán sujeta a Licitación Pública Nacional, también con un Comité de Adjudicaciones. Obras, equipos o consultorías por valores inferiores a US\$50.000 podrán obtenerse por concurso privado, bajo control del respectivo Comité de Adjudicaciones.

ANEXO III

PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CO-0196)

Metas de Fase I. Estimación de metas a verificarse previo acceso a recursos de la siguiente fase (*)

	Inversión total (US\$1.000)	Meta
PRINCIPAL INFRAESTRUCTURA		
DE DESARROLLO RURAL (1)		
Rehabilitación vial	12.000	800 Kms.
Electricidad	12.000 (2)	1.000 familias
Agua y saneamiento	3.000	300 familias (3)
PRINCIPALES ESTUDIOS		
a. 3 estudios de ordenamiento territorial que cubrirán 5 áreas de parques mayores y 25 municipalidades	1.200	
b. propuesta de base de recursos fiscales para 12 municipalidades	600	
c. preinversiones	1.200	
d. Apoyo en gestión a gobiernos locales y apoyo jurídico a comunidades indígenas	800	

*) Se podrán comprometer recursos de la fase II cuando se hayan desembolsado, como mínimo, US\$35 millones del financiamiento del Banco y ejecutado, con verificación, US\$22 millones de dicho financiamiento. En el presente cuadro se incluyen estimaciones de la ejecución mínima total (Banco y local) que puede completarse a primera fase, la cual debiera llevar menos de dos años.

La meta de desembolsos del Banco que se espera lograr en aproximadamente dos años es de US\$39 millones.

1) En municipalidades y comunidades indígenas.

2) El costo unitario probablemente alcance los US\$1.200 a medida que decrezca la densidad de población servida.

3) Durante los primeros años se requiere una fuerte preinversión en agua potable y saneamiento.

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. PRESTAMO No. /OC-CO
PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO

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 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 alternativo. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$90.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario 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.