

PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y GESTIÓN COMUNITARIA PARA LA PAZ
(CO-0234)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Colombia	
Garante:	República de Colombia	
Organismo Ejecutor:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) y Fondo de Inversiones para la Paz (FIP)	
Monto y Fuente:	IDB: (OC)	US\$63 millones
	Local:	<u>US\$27 millones</u>
	Total:	US\$90 millones
Plazos y Condiciones Financieras:	Plazo Amortización:	25 años
	Período de Gracia:	4 años
	Desembolso:	4 años
	Tasa de Interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Dólares de los E.E.U.U. provenientes de la Facilidad Unimonetaria.
Objetivos:	<p>El objetivo general del programa es apoyar el proceso de paz y su sostenibilidad, mejorando la calidad de vida de la población en municipios con altos índices de pobreza, afectados por la violencia, y fortalecer la presencia del Estado.</p> <p>Los objetivos específicos son:</p> <ol style="list-style-type: none">Fortalecer los mecanismos de participación comunitaria y gobernabilidad local para mejorar la identificación, priorización, gestión y control social de los proyectos y actividades tendientes a fortalecer la presencia institucional del	

Estado y el proceso de paz.

- b. Reemplazar, rehabilitar, dotar y construir infraestructura social básica.
- c. Contribuir al uso de la infraestructura social a través de la mejora de los servicios, la ampliación de la cobertura y el establecimiento de mecanismos de coordinación de otros programas de asistencia: nacionales, territoriales o promovidos por la sociedad civil, con especial énfasis en actividades recreativas y culturales.

Descripción:

El programa se conceptualiza como un conjunto de intervenciones rápidas y efectivas en un determinado número de municipios con el fin de: i) organizar la comunidad y reconstruir el tejido social; ii) recuperar la infraestructura social destruida o deteriorada; iii) fortalecer los gobiernos locales; y iv) facilitar la llegada de programas de asistencia a estos municipios. Con estas acciones, apoyadas por el programa, se logrará fortalecer la presencia del Estado y al mismo tiempo asistir para la reconstrucción del capital social y humano.

Los municipios beneficiarios del programa son seleccionados de acuerdo a los siguientes criterios: i) niveles de violencia definidos como medio y bajo; ii) niveles de pobreza basados en el Índice de Calidad de Vida (ICV); iii) población en la cabecera municipal menor a 10.000 habitantes, aunque en algunos casos excepcionales podrán considerarse hasta 20.000 habitantes; iv) autoridades elegidas democráticamente de acuerdo con la Constitución de la República; y v) cumplimiento de las leyes de ajuste fiscal. Además no se incluirán municipios que se encuentren dentro de áreas de distensión, y los que sean beneficiarios directos de otros programas que tengan la misma orientación y actividades del programa propuesto. De la aplicación de estos criterios resultan inicialmente 252 municipios elegibles.

El programa tendrá los siguientes componentes:

1. Apoyo a la Capacidad de Gestión de las Comunidades y los Gobiernos Locales (US\$18,7 millones)

Este componente tiene como objetivo general promover y apoyar la participación y el desarrollo de la capacidad de gestión de la comunidad y mejorar la eficiencia de los gobiernos locales para apoyar el mayor aprovechamiento de las acciones del programa. El componente consta de dos subcomponentes: i) fortalecimiento de la

organización comunitaria y de los gobiernos locales; y ii) uso de la infraestructura social y el equipamiento.

2. Infraestructura Social Básica (US\$63,8 millones)

El componente tiene como objetivo el reemplazo, rehabilitación y/o construcción de aproximadamente 1.260 obras de infraestructura en las áreas de educación, salud, deporte, recreación y cultura, y desarrollo social, afectadas o destruidas por el conflicto armado. Las obras físicas nuevas tendrán diseños simples, partiendo de prediseños estándares pero totalmente adaptables a las condiciones climatológicas, topográficas y de dimensión de los lotes. El costo promedio de estas obras será de US\$38.000. El componente también financiará el correspondiente equipamiento para cada tipo de proyecto. Aproximadamente el 20% de los proyectos financiarán obras de infraestructura social que beneficiarán a poblaciones indígenas y cerca del 10% de los mismos beneficiarán a población afro-colombianas.

3. Seguimiento y Evaluación (US\$0,85 millones)

Este componente tiene como finalidad realizar una evaluación integral del programa para verificar el logro de los objetivos previstos. Deberá mostrar las relaciones establecidas entre los productos obtenidos, el presupuesto formulado y los objetivos definidos.

Se financiarán consultorías para llevar a cabo las siguientes actividades: i) elaboración de una línea base de medición; ii) implantación del proceso de programación y monitoreo; y iii) evaluación de medio término y final. También financiará las actividades de capacitación y la elaboración de guías o manuales para la realización de talleres vinculados con las acciones de seguimiento con funcionarios del gobierno municipal y las comunidades.

Rol del Proyecto en la Estrategia del Banco en el País y Sector:

El Documento de País (CP) aprobado en 1999 responde a los principales desafíos para el desarrollo, con una estrategia que tiene como eje central de todas sus actuaciones en el país el tema de pacificación. En el contexto del fortalecimiento del proceso de paz el programa atiende las siguientes áreas: i) la igualdad y la disminución de la pobreza; ii) la construcción de instituciones públicas sólidas; iii) la descentralización; y iv) el crecimiento sostenible.

Revisión de Medio Ambiente y Aspectos Sociales:

Dada la naturaleza y objetivos, la operación propuesta califica como un programa orientado a la reducción de la pobreza. Los beneficiarios serán las comunidades que viven en los 252 municipios seleccionados. Estos municipios tienen un promedio del Índice de Calidad de Vida (ICV) de 51,7 mientras que el promedio nacional es de 75,7. El ICV promedio en los municipios donde más del 20% de la población es indígena es de 40,8 y el promedio en los municipios donde más del 30% de la población es afrocolombiana es de 45,6.

No se prevén impactos ambientales significativos. Las obras comunitarias son, en general, de carácter menor y en ellas se tendrán en cuenta los elementos necesarios para evitar, mitigar o corregir, especialmente en los casos de rehabilitación o reemplazo, los posibles impactos negativos en el medio ambiente. La Red de Solidaridad Social (RSS) cuenta con instrumentos adecuados para la gestión ambiental, los cuales serán revisados y ajustados cuando sea necesario. Adicionalmente, se llevarán a cabo acciones de asistencia técnica a las comunidades para apoyar el uso y aprovechamiento de las obras.

Beneficios:

El programa se inscribe en un conjunto de acciones acordadas con el gobierno de Colombia y la comunidad internacional para reconstituir el capital social, restituir infraestructura social deteriorada por el conflicto y aumentar la presencia del Estado en los municipios focalizados. El programa beneficiará a las 252 municipalidades más pobres y con índices medio y bajo de violencia. Las acciones que se lleven a cabo permitirá mejorar las condiciones de vida y aumentar la presencia del Estado. El programa contribuirá a mejorar la equidad, reforzar la organización social y mejorar la infraestructura social básica, promover actividades culturales y recreativas y con ello apoyará el proceso de recomposición del tejido social. Las acciones de capacitación y acompañamiento a las comunidades las dotará de conocimientos para fortalecer su capacidad de decisión y gestión.

La ejecución de las obras de infraestructura social a través de actores comunitarios permitirá: i) propiciar un diseño de obras mejor adaptados a las necesidades y demandas de la comunidad, contribuyendo al apoderamiento de las mismas; ii) fortalecer la transparencia en el uso de los recursos; iii) ayudar a disminuir los costos de la construcción; iv) incentivar un mayor uso de mano de obra y materiales locales; v) apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades; y vi) aumentar la sustentabilidad e impacto de los proyectos.

Asimismo, el esquema descentralizado y tercerizado de ejecución del programa, y los ajustes institucionales previstos, ayudarán a lograr más eficiencia y consolidar el proceso de descentralización de Colombia.

Riesgos:

Riesgo: Los riesgos principales que podrían afectar la implementación del programa son la politización y la falta de transparencia en la asignación de recursos. **Atenuante:** Para fortalecer la transparencia, se creará un consejo consultivo formado con representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y entidades públicas, que tendrá la responsabilidad de realizar el seguimiento de los procesos de ejecución y resultados del programa. Además, para la selección de municipalidades se emplea un mecanismo transparente de focalización que utilizando el ICV favorece a las más pobres. Asimismo, en la priorización de los proyectos que se financien con la participación de las comunidades y los gobiernos locales reduce la interferencia política. Por otra parte, las evaluaciones independientes que se realizarán durante la ejecución, la contratación de firmas de ingeniería privadas para realizar la interventoría de las obras y la contratación de auditores independientes para revisar las operaciones y la contabilidad del programa, reforzarán considerablemente los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia en la asignación de los recursos.

Riesgo: Un riesgo es la posibilidad de una modificación de la estrategia de pacificación en el país como consecuencia del cambio de administración después de las elecciones, la cual podría afectar la ejecución del programa. **Atenuante:** Sin embargo, es posible que el programa no sufra cambios mayores teniendo en cuenta los criterios de focalización en pobreza y violencia. Además el equipo de proyecto mantuvo una reunión con representantes de las OSCs, alcaldes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y funcionarios del gobierno donde se manifestó la importancia de las actividades a desarrollar, la necesidad de apoyar a los municipios más pobres con el fortalecimiento de la capacidad de autogestión comunitaria y el mejoramiento de la infraestructura social, así como la relevancia de aumentar la presencia del Estado en las zonas elegidas. También las declaraciones recientes de los principales grupos políticos, reiteran que se requiere todo el apoyo de la comunidad internacional en el proceso de paz, especialmente en los sectores sociales dirigido a las poblaciones más necesitadas.

Riesgo: Un riesgo adicional del programa es la complejidad de ejecución. **Atenuante:** Para atenuar este riesgo: a) la UEP será

creada y estará funcionando antes de la iniciación del programa y contará con asistencia de firmas consultoras especializadas que apoyarán los llamados a concursos y recepción y análisis de ofertas; b) el Banco confirmará que los sistemas de información del ejecutor se encuentran funcionando de acuerdo a los procesos de flujos identificados y a las necesidades de documentación de soporte; y c) los procedimientos de seguimiento y supervisión han sido simplificados con el objeto de evitar demoras en las tramitaciones de contratos y desembolsos sin que por ello queden afectados los procesos de rendición de cuentas al gobierno y al Banco.

**Cláusulas
Contractuales
Especiales:**

El organismo ejecutor deberá cumplir las siguientes condiciones previas al primer desembolso:

- a. La puesta en vigencia del *Reglamento Operativo del Programa* (ver párrafo 3.15).
- b. La suscripción de un *convenio interadministrativo* con la Red de Solidaridad Social (RSS) para su participación como organismo coordinador de la ejecución de las actividades del programa (ver párrafo 3.1).
- c. La creación y establecimiento de *la Unidad Ejecutora (UEP)*, incluyendo la contratación del coordinador general y de su personal. Para tal efecto, se dará elegibilidad parcial del préstamo por US\$100.000 contra el cumplimiento de las condiciones previas establecidas en las normas generales del contrato de préstamo (ver párrafo 3.4).
- d. Haber firmado los *Convenios* con las entidades participantes (ver párrafo 3.5).

Dentro de los cuatro meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo se presentarán al Banco: i) la línea de base; ii) los indicadores que se tendrán en cuenta para la evaluación intermedia; y iii) la descripción del procedimiento que se utilizará para compilar y procesar los datos anuales que deberán ser comparados con la línea de base para realizar la evaluación final del proyecto (ver párrafo 3.25).

**Focalización en la
Pobreza y
Clasificación de
Sector Social:**

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación

-
- Sector Social:** califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) y por lo tanto el prestatario utilizará el 10% del financiamiento adicional (ver párrafo 4.13).
- Excepciones a la Política del Banco:** Ninguna.
- Adquisiciones:** Los límites aplicables a Colombia para las adquisiciones de bienes y servicios y para las contrataciones de obras son de US\$350.000 y US\$5 millones respectivamente; sin embargo, el programa no contempla obras de esa magnitud. Las licitaciones por debajo de esos límites se harán de conformidad con la legislación nacional, recomendándose que se utilice el sistema de concurso de precios para las contrataciones de obras por debajo de US\$250,000 y adquisiciones de bienes por debajo de US\$100,000. Se realizará una revisión ex-post de las contrataciones de obras y servicios que se licitan o concursan por debajo de los límites aplicables a las licitaciones públicas internacionales y para el caso de contratación de firmas consultoras y consultores individuales por un monto menor de US\$100.000 y de US\$50.000 respectivamente. Todas las contrataciones se realizarán con procedimientos aceptables al Banco, tal como se establece en los Anexos B y C del contrato de préstamo.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

- 1.1 Colombia ha vivido un conflicto armado interno a lo largo de los últimos 40 años, el cual ha generado una de las más complejas situaciones de violencia y lucha en la región. En los 90s la situación socio-política se complicó aún más como resultado del involucramiento de algunos grupos armados en el procesamiento y comercialización de productos ilegales. El conflicto armado ha afectado el desarrollo del capital social, producido la destrucción de infraestructura y dañado las actividades productivas en las áreas afectadas, denominada “zona de conflicto”. El programa propuesto es parte de un esfuerzo conjunto de entidades multilaterales y países donantes para cooperar en la restitución de la presencia del Estado en dicha zona. El programa que prepara el Banco se concentrará en los municipios afectados por problemas de violencia y pobreza, y financiará acciones que apoyen la reconstitución del tejido social y la restitución de infraestructura social con énfasis en los servicios educativos, de salud, recreativos y culturales.

1. Situación económica y social

- 1.2 Colombia se encuentra en uno de los momentos más difíciles de su historia reciente. Al grave incremento de los problemas de orden público en los últimos años, se suma una marcada desaceleración del ritmo de crecimiento económico, el deterioro de las cuentas fiscales y externas y el aumento de las tasas de desempleo. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años. Mientras que durante el periodo 1992-1995 la economía creció en 5%, luego disminuyó a la mitad en el trienio 1996-1998, para terminar con una tasa negativa de crecimiento igual a -4,5% en 1999, la primera desde 1930. Como resultado el producto interno bruto per cápita real descendió a niveles de 1990.
- 1.3 Sin embargo, para fines de 1999 las perspectivas parecían ser más alentadoras, pues la economía creció el último trimestre de año y el sector industrial mostró una recuperación y expectativas de crecimiento positivas. Este comportamiento se extendió durante el año 2000 cuando se logró un crecimiento del 2,8% del PIB, llevando a considerar que la recesión había sido superada y que se iniciaba el proceso de recuperación económica. De acuerdo con estas expectativas, las proyecciones de crecimiento para el año 2001 eran optimistas esperándose alcanzar un crecimiento del 3,8%. Sin embargo, el débil desempeño de la economía durante el primer semestre del presente año obligó a reconsiderar la meta de crecimiento, reduciéndola al 2,2%.
- 1.4 Hasta mediados de la década de los años 90 la situación financiera de las entidades territoriales (departamentos y municipios) era sostenible, aunque en algunos casos deficitaria. Los ingresos propios crecían a un ritmo que permitía

cubrir los gastos de funcionamiento y el pago de las obligaciones financieras y pensionales.

- 1.5 El creciente déficit en el ahorro corriente municipal paulatinamente dio lugar a una crisis sistemática que se controlaba principalmente con préstamos del sistema financiero. Evidentemente, con el pasar del tiempo el pago de los intereses y el capital de la deuda se fue convirtiendo en un factor negativo adicional sobre la situación fiscal de los municipios. De esta manera, lo precario de la situación fiscal forzó a los municipios a destinar la mayor parte de los recursos hacia gastos de funcionamiento y repago de la deuda. Esto ocasionó que la inversión en infraestructura social y en equipamiento disminuyera, ocasionando un deterioro en la calidad de los servicios. Esta situación se hace más dramática en el caso de un conjunto de municipios con menor desarrollo, los cuales, aparte de las inflexibilidades fiscal y financiera, tienen que enfrentar el acoso de los grupos armados y la destrucción de infraestructura.
- 1.6 Este mayor deterioro se puede apreciar comparando la evolución del Índice de Condiciones de Vida (ICV)¹. Mientras que a nivel nacional el ICV ha disminuido de 85,6% en 1990 a 75,7% en 1999; en el caso de los municipios afectados por la violencia esta variación ha sido mayor, pasando de 81,3% en 1990 a 51,7% en 1999. La variación del ICV refleja la precaria situación que atraviesan muchas municipalidades como consecuencia de la crisis, el ajuste económico y el conflicto armado, los cuales han incrementado las condiciones de pobreza, marginalización y desplazamiento. Bajo estas circunstancias, se han reducido los ingresos familiares, hay un alto grado de deserción escolar y los indicadores de nutrición y salud han caído drásticamente, en especial para la población rural.

2. Violencia y conflicto armado

- 1.7 En Colombia la violencia tiene distintas facetas. En el ámbito rural los protagonistas son la guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes, que tienen activa presencia en los municipios pobres donde el Estado ha sido tradicionalmente débil. En las ciudades, la delincuencia común es alentada, entre otras causas, por la pérdida de valores derivada de las actividades ilícitas de los narcotraficantes y del crimen organizado. Como resultado de este cuadro de violencia y en otras áreas del país, se ha dañado la infraestructura social y económica, deteriorando la calidad de vida de la población y generando serios problemas con la sistemática ruptura del tejido social e institucional.
- 1.8 En base a indicadores recientes sobre la presencia activa de los grupos armados, se puede concluir que de los 1.051 municipios, 405 tienen algún grado de violencia. Este conjunto es lo que se denomina “zona de conflicto”. Los

¹ El ICV es un indicador muy pertinente para analizar la evolución del nivel de bienestar de las poblaciones, e identificar deficiencias en términos de requerimientos de infraestructura social. Este índice toma valores de 0 a 100 y resulta de la selección de 12 variables, mide el bienestar de la población y las condiciones de vida de las familias y los municipios de acuerdo con cuatro características: i) educación y capital humano; ii) calidad de la vivienda; iii) acceso y calidad de los servicios públicos; y iv) tamaño y composición del hogar.

departamentos con mayor número de municipios afectados por la violencia son Antioquia (66 municipios), Santander (29), Tolima (27), Cauca (26), Norte de Santander (24), Cundinamarca (23), Bolívar (23) y Nariño (22). Esta “zona de conflicto” se ha expandido en un 76%, de 223 municipios en el periodo 1990-1994 a 393 en el periodo 1998-2001². La violencia además ha afectado la representatividad del Estado y la participación democrática en muchos de los municipios. En el periodo de 1989-1999 fueron asesinados 138 alcaldes, 569 diputados y concejales, 1.037 dirigentes políticos, y 174 funcionarios del Estado. La tasa de secuestros en el periodo 1990-1998 es de 4,3 por cada 100.000 habitantes, que corresponden aproximadamente a 1.464 secuestros por año, en promedio. La tasa nacional muestra un punto de inflexión en 1998, cuando pasa de un promedio de 3,5 a 6,8 secuestros por cada 100.000 habitantes.

- 1.9 Finalmente, la violencia ha provocado un aumento en el desplazamiento forzoso de la población. Según el Registro Nacional de la Población Desplazada por la Violencia de la Red de Solidaridad Social (RSS), mientras en el año 1999 hubo 6.132 desplazados, en el 2000 este número se incrementó a 40.452. Asimismo, según Amnistía Internacional (1997) un 75% de la población desplazada está por debajo de los 25 años, y un 58,2% son mujeres. Por otro lado, los principales departamentos expulsores de población son Antioquia (33%), Bolívar (18%) y Chocó (11%).

3. Los costos del conflicto armado

- 1.10 Los incrementos en los costos del conflicto armado se reflejan en su alta participación dentro del PIB. Mientras que en 1991 representó el 1,74%, en 1997 alcanzó el 1,83%. Lo anterior se puede explicar por el incremento de la presencia activa de los grupos armados en los diferentes municipios del país, que a su vez ha hecho necesario el aumento en el gasto militar en 53,8% durante el periodo considerado. Asimismo la diferencia entre el gasto militar de Colombia y el promedio en América Latina pasó de US\$662 millones en 1991 a US\$976,2 millones en 1997. Como consecuencia de la degradación del conflicto armado, el país ha debido destinar mayores recursos para combatir la violencia, en detrimento de la inversión social y productiva destinada a colaborar en el desarrollo de mediano y largo plazo. En este contexto el capital humano se ha deteriorado rápidamente debido, por una parte, al desvío de recursos de inversión social hacia el gasto militar, y por la otra, a los efectos sobre la salud de la población, así como el impacto que la violencia tiene sobre la asistencia escolar y los niveles de aprendizaje de los niños.
- 1.11 Los costos del conflicto no solo se miden por su participación en el PIB. El conflicto también, tiene consecuencias graves sobre la disponibilidad y utilización de los factores productivos. La infraestructura de caminos y puentes es

² Un municipio demuestra presencia activa cuando se desarrolla al menos una acción al año en promedio durante el periodo de análisis. Para mayores detalle ver Echandía, J. (1998) *“El conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en las regiones de Colombia”*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

parcialmente destruida; el nivel de inseguridad en las rutas aumenta, y paralelamente crecen los costos de transporte de mercancías. Las libertades civiles son afectadas y los derechos de propiedad no pueden ejercerse en plenitud.

4. Características de los municipios

- 1.12 Las cifras sobre violencia en Colombia reflejan que 30 de los 32 departamentos del país se han visto afectados por el conflicto armado. El programa propuesto, en base al ejercicio de focalización que se presenta en el capítulo II, pretende atender a 252 municipios de los 405 en los cuales se registran acciones armadas, esto equivale al 62% de cobertura de la “zona de conflicto”. Las características socio-económicas de estos municipios, comparadas con el resto del país, se presentan en el Cuadro I-1.

Cuadro I-1

Comparación Municipios atendidos por el programa y el resto de municipios del país

Indicadores	Municipios Atendidos por el programa (252)	Resto de municipios (843)
Índice de Desarrollo. 1999	42.43	49.30
Categoría. 1999	3.73	4.90
% de población en cabecera	28.49	40.52
% de viviendas con acueducto	48.04	59.38
% de viviendas con alcantarillado	23.83	34.72
% de viviendas con serv. de energía	58.40	72.22
% de personas sin NBI 1993 cabecera	56.77	60.98
% de personas sin NBI 1993 resto	30.97	42.55
# de cuartos por persona	0.50	0.56
% población alfabeta	81.19	83.63
% asistencia escolar	61.85	68.00
Ingresos tributarios per cápita (US\$)	9.2	18.2
Inversión pública municipal per cápita	65.1	75.2
% de no dependencia de las transferencias	29.37	35.50

B. Estrategia del Gobierno

- 1.13 El Gobierno de Colombia consciente de la importancia de concentrar esfuerzos en la asignación de recursos, tanto públicos como privados, hacia las inversiones en capital humano, físico, natural y social, las cuales contribuyen a generar las condiciones más propicias para la construcción de la paz, el crecimiento y el desarrollo de las regiones, diseñó en 1999 una propuesta integral con el objeto de prevenir las principales causas de la violencia y generar condiciones para

consolidar la paz. Esta propuesta, tiene como uno de sus pilares fundamentales el Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social (FIDS)³.

- 1.14 El FIDS tiene por objetivo concentrar esfuerzos en la asignación de recursos, tanto públicos como privados, hacia las inversiones en capital humano, físico, natural y social, las cuales tienen el potencial de generar condiciones más propicias para la construcción de la paz, el crecimiento y el desarrollo en el mediano y largo plazo. Estas líneas de intervención incluyen proyectos y acciones específicas, una parte de los cuales el gobierno se propone financiar con recursos del Banco.
- 1.15 El costo total del FIDS, se estima en aproximadamente US\$2.100 millones. En la tercera reunión del Grupo Consultivo en Bruselas en mayo del presente año, se completaron los compromisos de recursos de financiamiento internacional por US\$1.300 millones. La operación de préstamo que se presenta en este documento es parte del esfuerzo internacional.
- 1.16 Con la finalidad de hacer la distribución de recursos que cuenta el FIDS y de los proyectos que financiaría, el Gobierno adelantó acciones de coordinación y negociación con los países y organizaciones bilaterales y multilaterales. En ese marco existen contactos y relaciones con: i) la Unión Europea (UE); ii) la Corporación Andina de Fomento (CAF); iii) España; iv) Japón; v) Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); vi) Suiza; y vii) Canadá. De todos los países y organizaciones bilaterales y multilaterales que realizaron ofertas de ayuda en la mesa de aportantes, se han concretado acuerdos formales con la mitad de ellos y se han realizado misiones de programación para identificar operaciones.
- 1.17 El mecanismo financiero para administrar los recursos del FIDS es el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP). El FIP, es una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita y administrada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) es dirigido y administrado por un Consejo Directivo, integrado por el Director de la DAPR, quien lo preside, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Desarrollo Económico, el Alto Comisionado para la Paz, el Alto Consejero Presidencial para Asuntos de Gobierno, el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y tres miembros designados por el Presidente de la República. Igualmente el Consejero Presidencial para el Plan Colombia es miembro del Consejo Directivo, con voz pero sin voto, y actúa como su secretario técnico. La principal función del Consejo es velar por el cumplimiento de los objetivos del programa y hacer seguimiento periódico de avance. El FIP ejecuta los proyectos y programas a través de entidades del sector público y privado y de organizaciones

³ El FIDS desarrollará acciones principalmente en zonas: i) afectadas por altos índices de violencia (incluido donde hubo presencia de actores armados); ii) con graves condiciones de pobreza e inequidad; iii) con bajos niveles de organización social; iv) donde una porción significativa de la población deriva su sustento mínimo de los cultivos ilícitos; v) con ecosistemas ambientalmente frágiles; y vi) con poca presencia del Estado.

de la sociedad civil, mediante la utilización de un sistema de administración delegada.

C. Principales lecciones aprendidas

- 1.18 El formato del programa que se presenta recoge las experiencias similares financiadas por la banca multilateral en otros países, y forma parte de la estrategia específica de apoyo al proceso de paz en zonas de conflicto. Se identifican aspectos que de no tenerse en cuenta presentan dificultades para la eficiente ejecución del programa: i) tener la seguridad jurídica de la tenencia de los terrenos con sus respectivos documentos; ii) realizar una programación de recursos que no entorpezca la ejecución de las obras; iii) considerar el acceso a los diferentes municipios para que el transporte de materiales no sea una dificultad que encarece las obras; iv) establecer mecanismos para que los compromisos adquiridos por el ente local y las comunidades se cumplan; v) no contratar las obras con los entes municipales; y vi) no generar mayores expectativas de las ofrecidas por el programa.
- 1.19 El Gobierno de Colombia ha ejecutado varios programas de inversión de infraestructura física y participación comunitaria que, aunque no necesariamente concentraron sus esfuerzos en la zona de conflicto, han dejado importantes lecciones aprendidas que se recogen en este programa. La RSS (1994-1998) desarrolló el sub-programa ***Recrear*** con financiación del Banco, a través del cual se desarrollaron proyectos de construcción de espacios recreativos, culturales y deportivos por valor de US\$3,2 millones. La experiencia de este programa indica que hay que tener una estimación correcta de la demanda para que no exceda los recursos de la operación y cree expectativas que no se cumplirán. Desde el punto de vista más operativo, el programa tuvo problemas en definir con los municipios el compromiso de cesión de los terrenos y la certificación de su tenencia.
- 1.20 A partir del año 2000 la RSS ha ejecutado el sub-programa ***Atención Integral a Municipios Afectados por la Violencia*** mediante el cual se ejecutaron obras nuevas de rehabilitación de infraestructura física y social en municipios afectados por la violencia. Este programa trabaja principalmente con los municipios con más alto índice de violencia. Las lecciones aprendidas de este programa son las siguientes: i) llegada de manera inmediata a municipios seleccionados, ii) renovación de la confianza en el ente estatal; y iii) apoyo en la ejecución de una entidad nacional, lo que facilita la identificación de requerimientos de distinto tipo. En cuanto a debilidades el programa no contempló la dotación para las obras ejecutadas.
- 1.21 El programa ***Empleo en Acción*** (2001) con un financiamiento de US\$200 millones (US\$100 millones del Banco y US\$100 millones del Banco Mundial), busca generar empleo transitorio para 300.000 personas con una cobertura nacional en las zonas urbanas del país para realizar aproximadamente 10.000 proyectos de infraestructura social, ambiental urbana y vivienda. Entre las experiencias positivas de este programa cabe destacar: i) la participación de la

sociedad civil a través de organismos de gestión; ii) la diversidad de los beneficiarios directos, que pueden ser de cualquier género, edad y condición, escogidos a través de un sorteo libre y abierto; y iii) el cumplimiento del compromiso por parte de las comunidades en la ejecución de las obras creando un sentido de apropiación y pertenencia. En relación a las debilidades se presenta la falta de capacidad de algunos municipios para preparar proyectos y tener acceso a los fondos del programa.

- 1.22 El *Plan Pacífico*, con un presupuesto de US\$71 millones, constituye un conjunto de proyectos, inversiones y actividades orientadas a brindar apoyo técnico y financiero a los entes territoriales de la región para el desarrollo de la capacidad de gobierno y de ordenamiento del territorio. En la selección y focalización de los municipios y departamentos no se considera el indicador de violencia. En este programa destacan como elementos positivos: i) el uso de instrumentos de seguimiento apropiados a las particularidades del programa y de la región; ii) la agilidad en el trámite de los desembolsos; iii) la reducción de costos de adquisición de dotaciones; y iv) la rigurosidad en la viabilidad y aprobación de los proyectos. Como dificultades se mencionan: i) baja ejecución física y financiera; ii) recortes en las asignaciones presupuestales; y iii) incumplimiento de compromisos por parte de las administraciones municipales.
- 1.23 En resumen, tomando en cuenta estos elementos, el diseño del programa propuesto ha contemplado la inclusión de algunos aspectos importantes que no fueron considerados en otros programas, tales como dotación de las obras de infraestructura, mayores recursos para los municipios más pobres y pequeños y un mayor porcentaje de financiación para las obras. También cabe destacar el hecho de que la comunidad es la encargada de identificar y priorizar los proyectos, así como establecer un techo presupuestal por municipio.

D. Participación del Banco

- 1.24 El Banco no ha sido ajeno a la problemática de Colombia y ha apoyado el proceso de pacificación y su sostenibilidad. El Documento de País (CP) aprobado en 1999 responde a los principales desafíos para el desarrollo, con una estrategia que tiene como eje central de todas sus actuaciones en el país el tema de pacificación. En el contexto del fortalecimiento del proceso de paz como hilo conductor, la estrategia y el programa del Banco están enfocados en los siguientes asuntos: i) la igualdad y la disminución de la pobreza; ii) la construcción de instituciones públicas sólidas; iii) la descentralización; y iv) el crecimiento sostenible.
- 1.25 Asimismo, el Banco ha estado participando activamente con la comunidad internacional en acciones para generar credibilidad en el proceso de paz. Específicamente ha apoyado: i) el diálogo entre las partes interesadas a fin de buscar consenso; ii) la conceptualización y el diseño institucional del FIP; iii) la organización de tres reuniones del Grupo Consultivo de Apoyo al Proceso de Paz (Madrid, Bogotá y Bruselas); y iv) la identificación y preparación de perfiles de proyectos que sustenten el FIDS. Estas actividades fueron financiadas con dos

cooperaciones técnicas aprobadas en 1999: i) Apoyo para el Desarrollo de una Agenda de Negociación para la Paz en Colombia (ATN/SF-6425-CO); y ii) Apoyo a las Actividades de Estudio, Diseño e Implementación de un Fondo de inversiones para la Paz (ATN/SF-5989-CO). Además, el Banco está a cargo de la Secretaría Técnica del Comité de Monitoreo y Evaluación de dicho Grupo y ha comprometido un aporte de recursos para asistir al país en el financiamiento de programas que forman parte del FIDS.

- 1.26 Este programa constituye parte de un esfuerzo internacional para incidir positivamente, con diferentes acciones coordinadas en el proceso de paz, dentro de la estrategia del FIDS. El gobierno de Colombia considera que la forma más efectiva de utilizar el volumen de recursos y proyectos que fueron presentados en las tres reuniones del Grupo Consultivo de Apoyo al Proceso de Paz, es mediante la asignación de fuentes específicas a determinados grupos de proyectos y/o regiones del país.

E. Conceptualización de la operación

- 1.27 La conceptualización del programa parte de dos hechos observados en otros países: i) que el capital humano y social se deterioran rápidamente en situaciones de conflicto, violencia y pobreza; y ii) que este deterioro se agudiza aún más cuando la presencia del Estado en las comunidades afectadas es débil. Las consecuencias de esta situación, que aplican plenamente a muchas zonas de Colombia, son: i) deterioro de la salud de la población; ii) disminución de la asistencia escolar así como de los niveles de aprendizaje; iii) la búsqueda por parte de los jóvenes y niños de alternativas de uso de su tiempo libre en la violencia, la drogadicción y el involucramiento con la guerrilla; iv) limitada respuesta del Estado a las necesidades de la población; v) destrucción de los vínculos entre la representatividad del Estado y la comunidad; y vi) debilitamiento de las redes de apoyo comunitario.
- 1.28 Dada la aguda situación de deterioro, el programa se conceptualiza como un conjunto de intervenciones focalizadas en un determinado número de municipios con el fin de: i) mejorar la organización de la comunidad, capacitándolas en aspectos de manejo, gestión y utilización de los proyectos; ii) contribuir a reconstruir el tejido social de estas poblaciones vulnerables, resaltando principios básicos de convivencia ciudadana entre otros la solidaridad, respeto, tolerancia, participación, etc.; iii) fortalecer los gobiernos locales; iv) promover el involucramiento de las comunidades y autoridades locales en las decisiones sobre asignación de recursos; v) facilitar la llegada de programas de asistencia nacionales, territoriales y de la sociedad civil a estos municipios; y vi) recuperar la infraestructura social destruida o deteriorada. Con estas acciones, se logrará aumentar la presencia del Estado y al mismo tiempo asistir para la reconstrucción del capital social y humano.
- 1.29 Para ello se tendrán en cuenta los siguientes principios que facilitarán el logro de los objetivos y los resultados previstos: i) contar con criterios objetivos de

selección de beneficiarios a fin de evitar interferencias políticas; ii) desarrollar proyectos identificados y priorizados por la comunidad a través de mecanismos de participación que garanticen transparencia; iii) coordinar y concertar las acciones con las autoridades locales; iv) introducir la perspectiva de género; v) identificar mecanismos adecuado para la sostenibilidad de los proyectos; vi) promover la generación de empleo calificado en las regiones a través de contratistas privados u organizaciones no-gubernamentales (ONGs); vii) utilizar la mano de obra no calificada residente en los municipios seleccionados; viii) establecer mecanismos de control y supervisión por parte de la comunidad durante la ejecución de los proyectos; y ix) establecer un mecanismo de evaluación externa que permita medir el desarrollo del programa y su impacto de acuerdo a indicadores establecidos.

- 1.30 Los criterios centrales del diseño del programa son: i) intervención focalizada en municipios localizados en zonas con elevados indicadores de pobreza y afectados por la violencia; ii) involucramiento de las comunidades y las autoridades locales en las decisiones sobre asignación de recursos; iii) promoción del uso de sistemas estandarizados de diseño, adaptados a las características geográficas de las distintas áreas involucradas, con materiales de fácil acceso y alta incidencia de empleo de mano de obra local; y iv) asegurar el uso y la sostenibilidad de las obras mediante la participación comunitaria y acciones de capacitación y asistencia técnica dirigidas a este fin.

F. Prueba piloto

- 1.31 El gobierno para realizar los ajustes finales en la preparación de la operación, seleccionó 21 de los 252 municipios elegibles para el programa y diseño y puesto en ejecución, conforme a los procedimientos del Banco, una prueba piloto. Resultados preliminares de la experiencia permiten verificar que:
- a. El procedimiento de focalización por indicadores de pobreza y violencia es adecuado.
 - b. La experiencia piloto se llevó a cabo teniendo en cuenta el orden establecido en el ciclo de proyecto.
 - c. Existe interés por parte de los diferentes actores (población, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil) en involucrarse en la identificación y priorización de proyectos; se realizaron reuniones en todos los municipios con participación del gobierno local y representantes de las OSCs.
 - d. El menú de actividades de fortalecimiento y obras de infraestructura responde a las necesidades de los municipios. Las solicitudes formuladas por la comunidad y los gobiernos locales estuvieron orientadas a la consolidación de la propia organización de la sociedad civil, revelándose un particular interés en aquellas actividades dirigidas a la atención de niños menores de seis años.

- e. En cuanto a los gobiernos locales, se pudo confirmar el interés por recibir entrenamiento que permita fortalecer su capacidad para la elaboración de planes de ordenamiento territorial.
- f. Por otra parte, la identificación de las necesidades de obras de infraestructura concordó con las tipologías concertadas notándose un particular interés por parte de la comunidad hacia aquellas obras que se orientan a las actividades de recreación y culturales.
- g. Los municipios están dispuestos a comprometerse con el mantenimiento y fortalecer la sostenibilidad del proyecto.
- h. Existe disponibilidad física y legal de los terrenos para las obras de infraestructura.
- i. Algunas recomendaciones de carácter operativas son: i) entregar el material de capacitación con anterioridad a la realización del evento; ii) para obtener un mayor compromiso de la comunidad se requiere un trabajo previo de información; y iii) la convocatoria a la reunión con la comunidad deben realizarla conjuntamente el alcalde y el programa.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa es apoyar el proceso de paz y su sostenibilidad, mejorando la calidad de vida de la población en municipios con altos índices de pobreza, afectados por la violencia y fortalecer la presencia del Estado.
- 2.2 Los objetivos específicos son:
- a. Fortalecer, los mecanismos de participación comunitaria y gobernabilidad local para mejorar la identificación, priorización, gestión y control social de los proyectos y actividades tendientes a fortalecer la presencia institucional del Estado y el proceso de paz.
 - b. Reemplazar, rehabilitar, dotar y construir infraestructura social básica.
 - c. Contribuir al uso de la infraestructura social, a través de la mejora de los servicios, y el establecimiento de mecanismos de coordinación de otros programas nacionales, territoriales o promovidos por la sociedad civil, con especial énfasis en actividades recreativas y culturales.

B. Descripción

1. Focalización

- 2.3 Para identificar los municipios que serán beneficiarios potenciales del programa, se han utilizado los siguientes criterios de focalización: i) niveles de violencia definidos como medio y bajo, establecidos en base a criterios específicos (ver Caja II-1); ii) niveles de pobreza según el ICV⁴; iii) cabecera municipal con una población menor a 20.000 habitantes⁵; iv) autoridades elegidas democráticamente de acuerdo con la Constitución de la República; y v) cumplimiento de las leyes de saneamiento fiscal (Ley 617/00). Además no se incluirán aquellos municipios que se encuentren dentro del área de distensión acordadas con el gobierno, y los que sean beneficiarios directos de otros programas que tengan la misma orientación y actividades del programa propuesto. De la aplicación de estos criterios resultan inicialmente 252 municipios elegibles, de los cuales 23 tienen entre 10.000 y 15.000 habitantes y 10 entre 15.000 y 20.000 habitantes (ver Cuadro II-1).

⁴ Para la aplicación del ICV en la focalización se definió como pobres aquellos municipios con ICV menor a 60 puntos (el promedio nacional es 75 puntos). Este índice ha sido utilizado en otras dos operaciones financiadas por el Banco, la Red de Solidaridad Social (889/OC-CO) y la Red de Apoyo Social (1280/OC-CO).

⁵ Dado que la prioridad del programa es favorecer a los municipios más pequeños, el número de municipios elegibles con poblaciones entre 10.000 y 15.000 habitantes no podrá exceder el 8% del número total de municipios apoyados por el programa y aquellos con poblaciones entre 15.000 y 20.000 habitantes no podrán exceder el 4%.

Caja II-1
Caracterización de la Violencia

Para la focalización, el nivel de violencia está directamente relacionado con el nivel de intensidad del conflicto armado. El indicador de violencia está basado en el promedio anual de diferentes tipos de ataques durante el periodo 1998-2001, a nivel de cada municipio. La clasificación considera: nivel alto de violencia, más de ocho ataques promedio; nivel medio, entre tres y siete ataques promedio; nivel bajo, entre uno y dos ataques promedio. Los tipos de ataque considerados son:

Acto terrorista: acción que pretende intimidar para mantener un ambiente de zozobra, empleando medios de destrucción colectivos contra personas y bienes, pueden ser explosivos o incendiarios.

Hostigamiento: acosamiento, generalmente contra instalaciones para motivar un estado de alerta al interior de los organismos de seguridad del Estado, generalmente contra instalaciones, está caracterizado por la acción de ataque y huida inmediata.

Masacre: asesinato colectivo de cuatro o más personas.

Contacto armado: enfrentamiento con armas de fuego entre subversivos y fuerza pública, provocada por las propias tropas.

Obstrucción tráfico vehicular: hurto efectuado a personas en vehículos terrestres.

Ataque a instalaciones: arremetida externa con armas de fuego y elementos explosivos con penetración de elementos armados a instalaciones militares, de policía y organismos de seguridad del estado.

Ataque a la fuerza pública: realizado por elementos subversivos a la fuerza pública, en desarrollo de misiones, incluye ataques urbanos, rurales y a aeronaves.

Emboscada: ataque armado cuyo elemento esencial es la sorpresa efectuado contra una patrulla militar, de policía u organismo de seguridad del Estado mientras se desplaza a pie o en vehículos.

- 2.4 El programa financiará las obras y actividades principalmente en la cabecera municipal, sin embargo, se podrán incluir proyectos en los barrios o veredas de las mismas que demuestren ajustarse a los criterios del programa. Finalmente, dado que los niveles de pobreza y sobre todo de violencia son cambiantes en el tiempo, la lista inicial de municipios deberá ajustarse periódicamente, manteniendo los criterios establecidos en el párrafo anterior.

Cuadro II-1
Municipios Focalizados por Nivel de Violencia y Tamaño de Población

Rangos de Población	Número de municipios según nivel de violencia			Total Media y Baja
	Alta	Media	Baja	
0 - 2.000	3	10	53	63
2.000 - 5.000	4	30	75	105
5.000 - 10.000	10	15	36	51
10.000 - 15.000		11	12	23
15.000 - 20.000		3	7	10
Total	17	69	183	252
Municipios focalizados		252		
Total de municipios del país:				1.095

C. Componentes

- 2.5 El programa tiene tres componentes: i) Apoyo a la capacidad de gestión de las comunidades y de los gobiernos locales; ii) Infraestructura social básica; y iii) Seguimiento y evaluación. Los resultados esperados al final del programa, así como los indicadores, medios de verificación y supuestos considerados se encuentran detallados en el Anexo II-1.

1. Apoyo a la Capacidad de Gestión de las Comunidades y de los gobiernos locales (US\$18,7 millones)

- 2.6 Este componente tiene como objetivo general promover y apoyar la participación y el desarrollo de la capacidad de gestión de la comunidad y reforzar la competencia de los gobiernos locales para fortalecer el mayor aprovechamiento de las acciones del programa.

- 2.7 Para el logro de los objetivos se identifican dos subcomponentes: i) fortalecimiento de la organización comunitaria y de los gobiernos locales; y ii) uso de la infraestructura social y el equipamiento.

a) Fortalecimiento de la organización comunitaria y de los gobiernos locales

- 2.8 Este sub-componente tiene como objetivo: i) hacer más efectiva la organización de las comunidades y promover su participación en el proceso de identificación, selección de las obras y actividades de control social relacionadas con el programa; ii) garantizar la adecuada administración y mantenimiento de la infraestructura; y iii) asistir a los gobiernos locales para mejorar su efectividad en apoyo de las acciones del programa.

- 2.9 Para fortalecer la organización comunitaria en temas de procesos, control social, administración y mantenimiento de las obras, participación en el ciclo de proyectos y manejo de fondos; se financiará la capacitación de aproximadamente 1.100 líderes, representantes de 550 organizaciones de las comunidades beneficiarias. Además, se financiará la elaboración e impresión de 15.000 guías básicas de orientación sobre la temática; y 10.000 guías sobre veedurías sociales.

- 2.10 Con relación a las municipalidades se: i) promoverá la participación de las comunidades para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal, así como la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); ii) apoyará la preparación, seguimiento, y ajuste, de los Planes de Desarrollo Municipal y de los Planes de Ordenamiento Territorial; iii) asistirá a las organizaciones comunales; y iv) capacitará en la administración y mantenimiento de la infraestructura. Se financiará la capacitación de aproximadamente 500 funcionarios locales, mediante la realización de 24 talleres, la compra de 252 computadoras, impresoras, software y la correspondiente capacitación en el uso de las mismas; y la adquisición de 252 bibliotecas comunales aproximadamente. Estos tendrán un

promedio de 300 volúmenes y se capacitará al menos un miembro de la comunidad en el uso y administración de las mismas.

- 2.11 Para apoyar las actividades arriba mencionadas, la difusión y promoción del Programa y brindar asistencia técnica a las municipalidades para el desarrollo de los POTs, se financiará la contratación de 50 OSCs. Se estima que cada una de estas organizaciones trabajará con cinco municipios y realizará un promedio de dos visitas por mes a cada uno.

b) Uso de la Infraestructura y del equipamiento

- 2.12 Este sub-componente tiene como objetivo promover en la comunidad el uso adecuado de las distintas obras de infraestructura que promueve el programa. Se llevarán a cabo acciones dirigidas a: i) promover la organización comunitaria en torno a los proyectos de infraestructura (juntas, comités, ligas, etc.) con el fin de garantizar su funcionamiento; ii) los miembros o grupos de la comunidad responsables de la administración de la infraestructura social, el uso, y conservación de las obras físicas y del equipamiento; iii) mejorar la coordinación entre los programas nacionales y locales; y iv) un mayor aprovechamiento de la infraestructura mediante la distribución y uso del equipamiento.
- 2.13 Para contribuir el mejor desarrollo de las escuelas, para el uso y conservación de los materiales educativos y para el mantenimiento de las obras, se financiará la capacitación de por lo menos 800 maestros (250 maestros en el uso y conservación de material didáctico), y por lo menos 250 asociaciones de padres de familia en formas de trabajo conjunto para hacer las escuelas más eficientes. Para apoyar esta actividad se financiará la elaboración de 5.000 guías y se llevarán a cabo cinco talleres por año.
- 2.14 A fin de mejorar y hacer más efectivo el servicio de salud y contribuir al aumento del bienestar de la población. Se financiará la: i) capacitación de mínimo 500 profesionales y auxiliares de la salud en temas de atención primaria; ii) la elaboración y reproducción de 25.000 guías de apoyo; iii) la capacitación de por lo menos 500 beneficiarios de la comunidad, especialmente mujeres y jóvenes, en temas de vinculados a nutrición, higiene y prevención de enfermedades sociales; y iv) la elaboración y reproducción de 10.000 guías de apoyo.
- 2.15 También se apoyarán actividades de coordinación y asistencia de programas en las áreas de recreación, cultura y deporte, que sean promovidas o ejecutadas por entidades nacionales, departamentales o por OSCs y desarrollados en los centros comunitarios o deportivos. En este sentido, se dará énfasis a los programas nacionales promovidos o administrados por el Ministerio de Cultura y COLDEPORTES (Instituto Colombiano del Deporte), entre otros. Se financiará la dotación de aproximadamente 3.000 instrumentos musicales y 2.000 repertorios para 200 centros comunitarios; se capacitará a 2.500 madres en el área de los programas materno-infantiles; se financiará la preparación y reproducción de 10.000 guías básicas sobre estimulación temprana y aprestamiento; y la compra

de un paquete de 30 juegos de material didáctico y de estimulación temprana para niños menores de seis años, para cada centro comunitario.

- 2.16 También se facilitará el uso de la infraestructura en actividades dirigidas a las comunidades étnicas y a las mujeres, especialmente jefes de hogar. En este sentido se apoyarán actividades que busquen consolidar los valores de las minorías étnicas y la cultura de igualdad de género. Para ello se contratarán los servicios de consultoría para adaptar el material de apoyo que se prepare y establecer el método de difusión más apropiado.

2. Infraestructura social básica (US\$63,8 millones)

- 2.17 El componente tiene como objetivo el reemplazo, rehabilitación, construcción y dotación de aproximadamente 1.260 obras de infraestructura de apoyo en las áreas de educación, salud, deporte, recreación y cultura, y desarrollo social, que han sido afectadas o destruidas por el conflicto armado o que se encuentren en franco deterioro. (ver cuadro II-2). Las obras físicas nuevas tendrán diseños simples, partiendo de parámetros de diseños estándares por tipo de obra, pero totalmente adaptables a las condiciones climatológicas, topográficas y de dimensión de los lotes. El costo promedio de estas obras será de US\$38.000. El componente también financiará el correspondiente equipamiento para cada tipo de proyecto (ver caja II-2 para detalle de equipamiento).

Cuadro II-2
Proyecto de Infraestructura Social Básica

Sectores	Proyectos
Educación	Escuelas, baterías sanitarias y aulas escolares
Salud	Instituciones del primer nivel de atención: puestos de salud, centros de salud y hospitales de nivel I
Deportes, recreación y cultura	Centros recreativos, deportivos y culturales
Desarrollo Social	Centros de desarrollo comunitario

- 2.18 En el caso de educación se financiarán únicamente el reemplazo, la rehabilitación, y dotación de escuelas, aulas escolares y baterías sanitarias. La rehabilitación se realizará cuando las instalaciones se encuentren en nivel de deterioro que por su costo justifique su reparación. La ampliación se realizará en los casos en que, después del análisis de cobertura, se requiera espacios adicionales nuevos dentro de una escuela (aulas y unidades sanitarias). Finalmente, el reemplazo se llevará a cabo cuando la institución educativa ha sido destruida por la violencia o que por otras razones se encuentre deteriorada. También se sustituirá cuando: i) la institución educativa se encuentra en tal estado de deterioro que su costo de reparación supera el 60% del costo de ejecutar una obra nueva; ii) existen daños de estructura graves que representan un riesgo a la población estudiantil; ó iii) la

escuela no tiene sede propia y funciona en arrendamiento con instalaciones dispersas y el municipio puede aportar un terreno adecuado para su reubicación.

Caja II-2
Ejemplos de Dotaciones

Materiales didácticos para escuelas: libros para bibliotecas, laboratorio básico para ciencias, mapoteca, láminas, radiocasetera, T.V. y V.C.R.

Aulas y área administrativa para escuelas: pupitres: armarios cerrados: estantería metálica abierta: tableros blancos: carteleras: pupitres y sillas para instructores, archivadores.

Salud: equipo para consultorio de medicina general, equipo para urgencias, dotación para el servicio de hospitalización, equipo para odontología general, equipo para la sala de partos y equipo para laboratorio clínico.

Salón comunal: mesas y sillas plásticas, escritorio con silla, T.V. y V.C.R, equipo de sonido, papelógrafo con atril, cartelera, archivador y tablero acrílico, juegos educativos para niños menores de seis años.

Centro deportivo: redes para arcos, colchonetas, conos.

- 2.19 En el caso de los proyectos de salud se financiará el reemplazo, la rehabilitación, y dotación de los centros y puestos de salud. Las necesidades de cada municipio se considerarán dentro del contexto general de redes públicas del área de influencia⁶, lo cual implica que los proyectos deben estar contemplados en el Plan Local de Salud.
- 2.20 En cuanto a los proyectos de centros comunales y polideportivos, se financiará el reemplazo, la rehabilitación, dotación y/o construcción de estas unidades de servicio. Las obras físicas de estos proyectos tendrán diseños simples y estándares, de acuerdo las dimensiones de los lotes y condiciones topografías del terreno. Adicionalmente se financiarán las dotaciones para ambas tipologías.
- 2.21 En todos los casos se podrá considerar el financiamiento de obras complementarias para establecer o facilitar el ámbito de acceso al uso de la infraestructura (conexión eléctrica o la red de agua, etc.) siempre que este no supere el 15% del valor total de la obra a ejecutarse.

3. Seguimiento y evaluación (US\$847.900)

- 2.22 Este componente tiene como finalidad realizar una evaluación integral del programa para verificar el logro de los objetivos previstos y las metas de desarrollo social e institucional. Asimismo deberá mostrar las relaciones establecidas entre los productos obtenidos, el presupuesto originalmente formulado y los objetivos previamente definidos.

⁶ La estrategia del Ministerio de Salud está diseñada para racionalizar el uso de recurso humanos, tecnológicos y financieros de las instituciones prestadoras de servicios de salud que se encuentran dentro de la red. Esta estrategia busca eliminar la creación y/o ampliación de instituciones que no contemplen la capacidad instalada tanto pública como privada, y el tamaño y requerimientos de la demanda en el área de influencia.

- 2.23 Dadas las características propias de este programa, sobre todo el contexto en el que se ejecuta, se ha previsto que la evaluación se conformará en base a tres instancias principales: i) línea base de medición; ii) programación y monitoreo; y iii) evaluación de medio término y final. La primera actividad se realizará al inicio del programa, la segunda está planteada como un proceso continuo que guíe, corrija e incentive la ejecución. La evaluación de medio término se realizará cuando se haya comprometido el 50% de los recursos, y la evaluación final se llevará a cabo después que se haya desembolsado el 95% de los fondos. Las tareas de seguimiento y evaluación indicadas en este párrafo serán realizadas por consultores internacionales y consultores y firmas locales. Los informes de los consultores servirán para la reprogramación de actividades y serán utilizados en las reuniones de revisiones periódicas y en las evaluaciones intermedia y final del programa.
- 2.24 Se contará con una línea de base en la que se identificarán las principales variables e indicadores: i) de proceso, que tendrán en cuenta la conformación y actividad de las organizaciones beneficiarias y los gobiernos locales participantes en el programa; ii) de resultados, que tendrán en cuenta el número de beneficiarios alcanzados (familias, mujeres, y poblaciones indígenas y afrocolombianas), la participación comunitaria y la sostenibilidad técnica y financiera de las obras; y iii) de impacto, relacionados con la mayor presencia del Estado y la provisión de servicios educativos, sociales, recreativos y culturales, entre otras. Los indicadores serán definidos teniendo en cuenta el marco lógico.
- 2.25 Para la evaluación final de los resultados del programa es necesario complementar la información cuantitativa con la recolección de información de tipo cualitativo a nivel de comunidad, las percepciones de agentes clave como son los beneficiarios, los organismos gestores, los supervisores, funcionarios públicos locales, etc. Se llevará a cabo una comparación de los indicadores seleccionados sobre municipios y beneficiarios frente al valor promedio de dichos indicadores en los restantes municipios del país, seleccionando una muestra aleatoria representativa no inferior al 20% de los municipios. Esta muestra será determinada con la participación del Banco al cumplirse la condición de desembolsos planteada en el párrafo 2.23.
- 2.26 Este componente financiará consultorías para realizar las siguientes actividades de asistencia técnica: i) definición y estimación de la línea de base; ii) organización de las actividades de programación y monitoreo; iii) recolección de la información de medio término y final; y iv) el diseño y ejecución de la evaluación final del programa. También se financiarán actividades de capacitación y la elaboración de guías o manuales para la realización de talleres con funcionarios del gobierno municipal y las comunidades.

D. Costo y financiamiento

- 2.27 El costo total del programa será de US\$90 millones de los cuales el Banco financiará US\$63 millones (70%). El país financiará los US\$27 millones (30%)

restantes que provendrán del presupuesto anual de inversión y funcionamiento del FIP. El financiamiento del programa por parte del Banco se realizará con Capital Ordinario (CO) utilizando la Facilidad Unimonetaria en dólares de los E.E.U.U., con un plazo de 25 años a un interés variable, un período de gracia de 4 años, un cargo de inspección y vigilancia de 1% y una comisión de crédito de 0.75%. Los intereses del préstamo serán pagados con recursos propios de la Nación.

Cuadro II-3
Presupuesto Consolidado por Componente (en US\$ miles)

Categoría Presupuestaria	BID	C. LOCAL	TOTAL	%
1. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades	13.178	5.546	18.724	20.80
1.1 Fortalecimiento institucional y comunitario	9.817	4.146	13.963	15.51
1.2 Uso de infraestructura	3.361	1.400	4.761	5.29
2. Infraestructura	45.637	18.252	63.889	70.99
2.1 Educación	19.200	7.494	26.694	29.66
2.2 Salud	14.354	5.866	20.220	22.47
2.3 Social, recreación y cultura	12.083	4.892	16.975	18.86
3. Seguimiento de Evaluación del Programa	607	240	847	0.94
3.1 Programación, seguimiento y monitoreo	302	40	342	0.38
3.2 Evaluación del programa	305	200	505	0.56
4. Unidad Ejecutora	500	1.292	1.792	1.99
5. Otros Gastos	250	0	250	0.28
5.1 Auditoría Externa	250	0	250	0.28
Subtotal	60.172	25.330	85.502	95.00
6. Imprevisiones	2.198	1.138	3.336	3.71
7. Gastos Financieros	630	532	1.162	1.29
7.1 FIV (1%)	630		630	0.70
7.2 Comisión de Compromiso (0.75%)		532	532	0.59
Total	63,000	27,000	90,000	100
Porcentaje Total	70	30	100	

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Colombia. La entidad responsable por la ejecución del programa será el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través del FIP, (DAPR-FIP) quien coordinará la ejecución de las actividades del programa a través de la Red de Solidaridad Social (RSS). El programa contará también con la participación de entidades del sector público, las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil. ***La firma de un convenio interadministrativo entre DAPR-FIP y la RSS para su participación como organismo coordinador de la ejecución de las actividades del programa, será condición previa al primer desembolso.***

1. Consejo Asesor de la Sociedad Civil (CASC)

- 3.2 Para garantizar la participación de la sociedad civil en la ejecución y seguimiento del programa, esta se apoyará en el Consejo Asesor de la Sociedad Civil (CASC), que funciona y se reúne periódicamente con el respaldo de la Representación del Banco en el país. El CASC esta integrado por las organizaciones de la sociedad civil más representativas del país e incluye entre sus miembros al DNP. El Consejo realizará el seguimiento de procesos, metas y resultados, utilizando para ello los diferentes informes de progreso, evaluaciones intermedias y planes operativos anuales (POA) del programa. Para hacer este seguimiento el CASC se reunirá anualmente, siendo la primera reunión coincidente con el taller de lanzamiento de esta operación.

2. Unidad ejecutora del programa

- 3.3 Las actividades del programa se implementarán a través de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP). La UEP funcionará en la RSS y será responsable por la ejecución, seguimiento y control general del avance del programa. La UEP tendrá las siguientes funciones: i) preparación de los planes operativos anuales; ii) elaboración de términos de referencia y pliegos de condiciones, llamados a concursos y licitaciones, recepción de ofertas y adjudicaciones de contratos de obra, bienes y servicios, incluyendo los servicios de consultoría; iii) pagos a proveedores y contratistas; iv) seguimiento de la ejecución y control de compromisos contractuales; v) preparación y presentación al DAPR-FIP y al Banco de los informes periódicos y estados financieros requeridos debidamente dictaminados por auditores externos; vi) consecución oportuna de los aportes locales y solicitudes de desembolso; vii) administración del fondo rotatorio; viii) rendición de cuentas; y ix) recolección de la información necesaria para el seguimiento y evaluación del programa.
- 3.4 Además de las funciones mencionadas, la UEP tendrá las siguientes responsabilidades: i) abrir y mantener cuentas bancarias específicas y separadas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local;

ii) preparar y presentar, a satisfacción del Banco, las solicitudes de desembolso y justificaciones del uso de los recursos así como los informes semestrales sobre utilización del fondo rotatorio del préstamo; iii) desarrollar e implantar sistemas contables, financieros y de control interno para el manejo de los recursos del programa; y iv) asegurar el mantenimiento de un archivo adecuado de la documentación de apoyo de los desembolsos. ***La creación y establecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa, incluyendo la contratación del coordinador general y de su personal será una condición previa al primer desembolso del préstamo.*** Para tal efecto, se dará elegibilidad parcial del préstamo por US\$100.000 contra el cumplimiento de las condiciones previas establecidas en las normas generales del contrato de préstamo.

3. Otros organismos participantes

- 3.5 Tanto para las obras de reemplazo como para las de rehabilitación, la UEP será asistida por los Ministerios de Educación y Salud en la selección y diseños. La UEP solicitará a los Ministerios mencionados la aprobación de los estándares de diseño, equipamiento y apoyo en el seguimiento y el mantenimiento de las obras. El programa contará adicionalmente con la asistencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), COLDEPORTES y Ministerio de Cultura para la programación y desarrollo de las actividades contempladas en materia de servicios de cuidado infantil, organización de actividades culturales y construcción de obras deportivas y recreativas. Por último, el DNP colaborará con el ejecutor en la supervisión de las actividades previstas en el componente de Seguimiento y Evaluación. El ejecutor suscribirá convenios con las entidades participantes para asegurar la cooperación de las mismas en las actividades específicas que se les asignan en el programa. ***Los convenios con las entidades participantes han sido revisados por el Banco y la formalización y firma de los mismos será una condición previa al primer desembolso del préstamo.***

B. Ciclo de proyectos

- 3.6 La ejecución de las actividades que financiará el programa en cada municipio se iniciará con acciones de información a las alcaldías y una convocatoria a las entidades comunitarias del municipio para la priorización y selección de proyectos, validándose los acuerdos alcanzados en un Acta de Acuerdo que formalizarán la alcaldía, las organizaciones participantes y representantes del programa. Los planes de fortalecimiento y participación comunitaria deberán contar adicionalmente con la aprobación de los Consejos Municipales de Planeación, con el fin de asegurar su consistencia con otras actividades de capacitación y fortalecimiento en el mismo municipio.
- 3.7 En las Actas de Acuerdo se incluirán los proyectos de infraestructura social básica propuestos inicialmente por las comunidades y gobiernos locales. Los proyectos de fortalecimiento de las comunidades y refuerzo de la capacidad de los gobiernos locales serán formulados con apoyo de la RSS, con base en su propia experiencia en la ejecución de proyectos similares.

- 3.8 Los proyectos de inversión en infraestructura social básica serán examinados por la UEP, con el fin de comprobar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos en el programa. En el caso de las obras físicas, los sitios definitivos serán seleccionados por las autoridades locales y validados mediante visitas de técnicos especializados de la UEP y entidades participantes a los lugares propuestos, en las que se confirmarán y acordarán las necesidades de asistencia técnica y consultoría requeridos para la finalización de diseños. Los diseños definitivos de obras físicas serán aprobados por los ministerios y entidades sectoriales del gobierno central que participan en la ejecución, de acuerdo con las normas que las mismas establecen en cada sector.
- 3.9 Para lograr una mayor participación de los municipios y la comunidad, ambos deberán comprometerse a cumplir con ciertas condiciones. Por parte del municipio, el compromiso de: i) mejorar los accesos a la infraestructura social reemplazada, rehabilitada o construida; ii) compartir el mantenimiento de la infraestructura con la comunidad; iii) asignar los recursos humanos necesarios para que la infraestructura social (para las escuelas y centros de salud se coordina con los sectores respectivos); y iv) en los casos de construcción en un nuevo lote, el municipio deberá demostrar la posesión legal del mismo, entregarlo debidamente adecuado y libre de gravámenes e hipotecas. Por parte de la comunidad: i) apoyar en las tareas de mantenimiento de la infraestructura social; y ii) en el caso de infraestructura recreativa, comprometerse a la operación y sostenibilidad del proyecto. En todos los casos se podrá considerar el financiamiento de obras complementarias para establecer o facilitar el acceso al uso de la infraestructura (conexión eléctrica o la red de agua, etc.) siempre que este no supere el 15% del valor total de la obra a ejecutarse.
- 3.10 Los llamados a concursos y licitaciones y las adjudicaciones de contratos serán realizados por la UEP, que, en razón del alto volumen de contratos, contará con el apoyo de firmas consultoras especializadas y descentralizadas que la asistirán en los llamados a concursos, licitaciones y revisión de la documentación que presenten los oferentes. La ejecución será supervisada a través de interventorías privadas especialmente contratadas por la UEP, para el caso de las obras físicas, y por la RSS en el caso de los proyectos de fortalecimiento comunitario e institucional. Una vez concluidas las obras y el proceso de capacitación, las OSCs contratadas para la ejecución de actividades de fortalecimiento de la gestión local y uso de la infraestructura, acompañarán y darán asistencia técnica a las comunidades en el diseño e implementación de las actividades de mantenimiento.
- 3.11 Las actividades del programa serán llevadas a cabo mediante una programación instrumentada a través del Plan Operativo Anual (POA). Este plan será actualizado anualmente. Para tal efecto, al finalizar cada año de ejecución del Programa, la UEP, con asistencia de consultores internacionales especialmente contratados, examinará: i) los resultados del año transcurrido; ii) el detalle de las actividades a realizar en el nuevo período; iii) los cambios en las metas de cada año; iv) la incorporación de nuevos municipios o exclusión de municipios que han dejado de cumplir con los criterios de inclusión en el programa; v) los procesos de

ejecución y rendición de gastos; vi) el cronograma anual de ejecución y desembolsos y contrataciones con los respectivos costos y términos de referencia vii) las actividades previstas para el seguimiento de la operación y el mantenimiento de las obras; y viii) las actividades previstas para el seguimiento de indicadores de impacto incluidos en el marco lógico del programa. Los informes se presentarán al Banco y al Consejo Asesor del programa dentro de los 60 días posteriores a la finalización de cada año de ejecución del Programa. El POA del primer año de ejecución ha sido acordado con el Banco, y contiene las actividades a desarrollar en los diferentes componentes, costos y calendario de implementación.

C. Mecanismos de ejecución

- 3.12 Las acciones de fortalecimiento de la capacidad de gestión y uso de la infraestructura se ejecutarán mediante la contratación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la zona de intervención del programa, las que se seleccionarán mediante concurso público. Los términos de referencia y contrataciones serán acordados con las alcaldías municipales y consultados con las organizaciones de la comunidad que participaron en la formalización de las actas de acuerdos.
- 3.13 La ejecución de las obras físicas en el componente de infraestructura social será realizada a través de empresas y contratistas privados locales, seleccionados por la UEP mediante concurso público. Las obras físicas tendrán diseños estandarizados, simples, y adaptados a las condiciones climatológicas y topográficas de las localizaciones propuestas para el programa. La supervisión e inspectoria de avances y calidad de las obras físicas serán efectuadas por profesionales y estudios de ingeniería y arquitectura privados seleccionados y contratados para estos fines por la UEP.
- 3.14 El seguimiento y monitoreo del programa se realizará con la información producida por el sistema de información gerencial que posee la RSS, mediante el cual se determinará el estado de avance de los proyectos y de las acciones de fortalecimiento de la gestión comunitaria y de los gobiernos locales en la zona de intervención del programa. Adicionalmente, se utilizarán los informes producidos por las entidades participantes del gobierno central, municipios y organizaciones representativas de las comunidades beneficiarias. Los informes de evaluación y seguimiento serán elaborados cada trimestre por consultores internacionales independientes contratados para este propósito y enviados al Consejo Asesor del programa para su conocimiento y análisis. Los informes serán utilizados para la preparación de los POAs, la reprogramación de metas y el ajuste de los mecanismos de ejecución y servirán para la toma de decisiones de la UEP y el seguimiento del gobierno y del Banco.

D. Reglamento operativo

- 3.15 Para la ejecución del programa se ha formulado un reglamento operativo (RO) que contiene la información detallada sobre las responsabilidades asignadas a cada nivel de ejecución; criterios de selección de municipios y elegibilidad de proyectos y mecanismos operativos para el desembolso de los recursos; contabilización y rendición de cuentas de los proyectos ejecutados. El RO incluye los criterios de focalización para la selección de municipios y contempla las diferentes tipologías de proyectos de obras físicas y criterios de elegibilidad, de acuerdo con lo que se describe en las secciones precedentes de este documento para cada uno de los componentes del programa. El Reglamento Operativo incluye las previsiones con relación a la intervención y aprobación de los proyectos por los gobiernos municipales y los criterios específicos que se deben tener en cuenta en cada sector en relación con índices de cobertura, dotación de personal y estándares para los servicios. ***Será condición del primer desembolso la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del programa.***

E. Adquisiciones

- 3.16 Los límites aplicables a Colombia para las adquisiciones de bienes y servicios y para las contrataciones de obras son de US\$350.000 y US\$5 millones respectivamente; sin embargo, el programa no contempla obras de esa magnitud. Las licitaciones por debajo de esos límites se harán de conformidad con la legislación nacional, recomendándose que se utilice el sistema de concurso de precios para las contrataciones de obras por debajo de US\$250.000 y adquisiciones de bienes por debajo de US\$100.000. Se realizará una revisión ex-post de las contrataciones de obras y servicios que se licitan o concursan por debajo de los límites aplicables a las licitaciones públicas internacionales y para el caso de contratación de firmas consultoras y consultores individuales por un monto menor de US\$100.000 y de US\$50.000 respectivamente. Todas las contrataciones se realizarán con procedimientos aceptables al Banco, tal como se establece en los Anexos B y C del contrato de préstamo. El Anexo III-1 presenta el Cuadro Tentativo de Adquisiciones.

F. Control financiero

- 3.17 La UEP será responsable por la administración de la contratación de las obras y adquisición de bienes y servicios financiados por el programa y pagos a los contratistas y proveedores de bienes y servicios. La contabilidad de todos los costos y reconocimientos de gastos, será llevada por la UEP en forma detallada para cada actividad y además en forma global para el programa en su conjunto, de acuerdo con un plan de cuentas aprobado por el Banco. Los pagos a contratistas y proveedores del programa serán realizados en forma directa por la UEP, y deberán ser previamente verificados por: i) las oficinas regionales de la RSS, en el caso de los bienes y servicios adquiridos para la ejecución del componente I; y ii) de las interventorias contratadas para las obras en el caso del componente II.

- 3.18 Debido a que el programa generará un gran volumen de documentos, resultará difícil ejecutar la operación según los procedimientos de revisión ex ante, en vista de lo cual se aplicará la revisión ex-post de desembolsos. En tal sentido, las justificaciones del fondo rotatorio del Banco se realizarán contra la presentación de una lista con todos los cargos efectuados y montos reconocidos durante el periodo de la justificación. La UEP mantendrá registros y carpetas completas para cada operación que haya generado un gasto. Toda la documentación sustentatoria será debidamente archivada por dicha unidad a satisfacción del Banco y quedará a disposición de este y de los auditores externos para efecto de las revisiones que fueren necesarias. El Banco confirmará que el sistema de información se encuentra funcionando de acuerdo a los procesos de flujos identificados y a las necesidades de documentación de soporte necesarios para cumplir satisfactoriamente con los procedimientos del Banco en materia de gestión financiera.

G. Operación y mantenimiento

- 3.19 Los recursos financieros para la operación y mantenimiento de las obras físicas del programa provendrán del presupuesto anual del gobierno nacional, a través de las entidades responsables de cada uno de los sectores en los que intervendrá el programa. El Prestatario, por medio del Organismo Ejecutor, se compromete a que las obras y equipos comprendidos en el programa sean mantenidos adecuadamente por los departamentos y municipios beneficiarios del programa, de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas. Si de las inspecciones que realice el Banco, o de los informes que reciba, se determina que el mantenimiento se efectúa por debajo de los niveles convenidos, el Prestatario y el Ejecutor deberán adoptar las medidas necesarias para corregir dicha deficiencia. Para las obras y equipos, el Prestatario a través del Ejecutor, firmará convenios con los Departamentos y/o los municipios participantes para asegurar el mantenimiento y operación de las obras. En consecuencia la UEP presentará al Banco dentro de los 90 días siguientes a cada año de ejecución del programa, un informe anual sobre el estado de las obras y equipos financiados, elaborado con base a una muestra representativa de proyectos.

H. Calendario de ejecución

- 3.20 Los recursos del programa serán desembolsados en un plazo no mayor de cuatro años contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo. El cronograma de ejecución que se presenta a continuación, se ha proyectado con base en la capacidad de las entidades responsables por la ejecución del programa y la disponibilidad de recursos de contraparte.

Cuadro III-1
Calendario de Desembolsos
(en US\$ millones)

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	TOTAL
BID	18,9	25,2	12,6	6,3	63,0
LOCAL	8,3	10,6	5,1	3,0	27,0
TOTAL	27,2	35,8	17,7	9,3	90,0

I. Anticipo de fondos

- 3.21 Para efectuar los desembolsos del programa se establecerá un fondo rotatorio en un monto de hasta un 5% del financiamiento del Banco. Se deberán presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre.

J. Reconocimiento de gastos y financiamiento retroactivo

- 3.22 El Banco podrá reconocer como parte de los recursos de la contrapartida local al programa, gastos efectuados a partir del 1 de octubre del 2001 hasta el equivalente de US\$2 millones, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los utilizados por el Banco. Adicionalmente, con la aceptación del Banco, se podrán utilizar hasta el equivalente de US\$4 millones de los recursos del préstamo para reembolsar gastos elegibles efectuados en las actividades comprendidas en el programa, a partir de esta misma fecha y hasta la fecha de aprobación del préstamo.

K. Seguimiento del programa

1. Evaluaciones periódicas

- 3.23 El Banco y el Prestatario han acordado un sistema de evaluaciones periódicas para las que se utilizarán los indicadores del marco lógico, y que servirán para medir el progreso en la ejecución y el impacto en las comunidades beneficiarias. Durante el primer año se realizarán dos reuniones semestrales y una reunión anual en cada uno de los años dos, tres y cuatro. Las fechas serán programadas entre el Banco, el DNP y el Ejecutor y tendrán como base los POAs e informes de seguimiento y monitoreo elaborados para el programa y las recomendaciones del CASC. En las reuniones periódicas de seguimiento y evaluación se revisarán y actualizarán las metas de ejecución y los indicadores para medir el desarrollo y resultados del programa en los municipios que se incorporan al mismo. Los resultados de estas evaluaciones serán transmitidos al Consejo Asesor.

2. Evaluación intermedia

- 3.24 El Prestatario y el Banco realizarán una evaluación intermedia del programa cuando se haya comprometido el 50% de los recursos del financiamiento o a los 24 meses de ejecución cualquiera que ocurra primero. En la evaluación intermedia se examinará el desarrollo y resultados de las actividades de asistencia técnica y capacitación, con particular énfasis en los siguientes temas: i) logros en el desarrollo de los niveles de participación comunitaria; ii) cumplimiento de los requisitos establecidos en el RO del programa; iii) cumplimiento de metas especificadas en los POAs y principales obstáculos; iv) funcionamiento del esquema de ejecución; v) cambios en el marco institucional; vi) creación y funcionamiento de mecanismos de participación; y vii) resultados en el apoyo y fortalecimiento de los gobiernos locales;. Si como resultado de dicha evaluación se encontrasen deficiencias significativas en la ejecución, el Banco podrá no autorizar el compromiso de nuevos recursos, hasta que se hayan tomado las medidas correctivas correspondientes que permitan continuar con la adecuada ejecución del programa.

3. Evaluación final

- 3.25 Se realizará una evaluación final, después que se haya desembolsado el 95% de los recursos del programa. Dicha evaluación permitirá analizar resultados institucionales y socioeconómicos. La evaluación final contará con una línea de base, prestará particular atención a los indicadores de procesos, resultados e impacto y en especial a los siguientes temas: i) objetivos y diseño del proyecto; ii) diseño de los mecanismos de ejecución, con especial énfasis en el análisis del funcionamiento de las acciones de capacitación y asistencia técnica que apoyan el fortalecimiento de las comunidades y gobiernos locales; iii) impactos en la organización de las comunidades; iv) impacto en el fortalecimiento de los gobiernos locales; v) cumplimiento con el mantenimiento y la operación de las obras comprendidas en el programa; y vi) resultados logrados con los sistemas de control ciudadano y rendición de cuentas. *Dentro de los cuatro meses contados a partir de la vigencia del Contrato de Préstamo se presentarán al Banco: i) la línea de base; ii) los indicadores que se tendrán en cuenta para la evaluación intermedia; y iii) la descripción del procedimiento que se utilizará para compilar y procesar los datos anuales que deberán ser comparados con la línea de base para realizar la evaluación final del proyecto.*

L. Auditoría y control

- 3.26 El prestatario contratará una firma independiente de auditores, aceptable al Banco, que tendrá a su cargo la auditoría financiera y operativa del programa, de acuerdo a términos de referencia previamente aprobados por el Banco. La auditoría incluirá una revisión de la documentación de soporte de las solicitudes de desembolso. Se deberá presentar informes de auditoría técnico-operativas semestrales dentro de los 60 días posteriores a la finalización del periodo, e informes de auditoría anual dentro de los 120 días de finalizado el año fiscal,

durante la ejecución. El Banco podrá autorizar a los dieciocho (18) meses de iniciada la ejecución, con fundamento en una evaluación de resultados de las primeras tres auditorías técnico-operativas del programa, la realización y presentación de los informes de estas auditorías en forma anual, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordados con el Banco. Los costos de las auditorías formarán parte del costo del programa, y serán financiados utilizando los recursos del préstamo del Banco.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA

A. Viabilidad

- 4.1 La preparación y el diseño del programa se ha beneficiado de los resultados preliminares de la experiencia piloto que se está realizando, con recursos locales, en 21 de los municipios elegibles. También se tuvieron en cuenta las lecciones aprendidas con la ejecución de proyectos sociales en el país, de las propias experiencias del Banco, y de otros programas similares al que se presenta en esta operación desarrollados en otros países.
- 4.2 El dimensionamiento del programa es compatible con la capacidad de ejecución de las entidades participantes, que han adquirido considerable experiencia en la implementación de operaciones de crédito externo y han consolidado un equipo profesional altamente eficiente en la administración de este tipo de operación.
- 4.3 El esquema de ejecución se ha organizado con base en la utilización de los recursos institucionales existentes en la zona de intervención (tales como interventoría profesional independiente) en lugar de crear nuevas instancias u organismos de gobierno, lo que favorece la reducción de los tiempos de ejecución de los proyectos. Se ha priorizado el involucramiento de las comunidades en las decisiones sobre los proyectos que financiará el programa, el uso de sistemas estandarizados de diseño, adaptados a las características geográficas de las distintas áreas involucradas, con materiales de fácil acceso y alta incidencia de empleo de mano de obra local, y el financiamiento de las dotaciones necesarias para asegurar la prestación de los servicios. Por último, el esquema de ejecución diseñado terceriza las acciones de asistencia técnica aprovechando recursos existentes en las propias comunidades y delega la responsabilidad de la ejecución y control y seguimiento de la gran mayoría de las obras en las organizaciones no gubernamentales y en las propias comunidades. También se ha verificado la disponibilidad de recursos del aporte local para el primer año de ejecución.
- 4.4 En materia de responsabilidad y rendición de cuentas, el programa cuenta con mecanismos de inspección de obras y “veedurías de control” especialmente capacitadas para esa tarea que llevará a cabo la RSS. Además, existen los mecanismos para establecer sistemas de control social que ejercerán las propias comunidades, quienes informarán a la UEP a través de las autoridades municipales. La UEP contará con mecanismos de supervisión y seguimiento necesarios para la rendición de cuentas ante el Banco y el prestatario. Además se han instituido auditorías operativas semestrales y misiones de administración que garantizarán también el seguimiento adecuado y la rendición de cuentas.
- 4.5 El sistema de seguimiento y evaluación diseñado permitirá una revisión continua y ajustes a los criterios de ejecución así como el contenido de las actividades que se financien a medida que el programa progresa en su implementación.

B. Beneficios

- 4.6 El programa se inscribe en un conjunto de acciones acordadas con el gobierno de Colombia y la comunidad internacional para reconstituir el capital social, restituir infraestructura social deteriorada por el conflicto y ***aumentar la presencia del Estado*** en los municipios focalizados. En este sentido, el programa intervendrá y beneficiará a las 252 municipalidades más pobres con índices medio y bajo de violencia. Las acciones que se lleven a cabo permitirán mejorar las condiciones de vida y aumentar la presencia institucional del Estado.
- 4.7 El programa contribuirá a ***mejorar la equidad***, reforzar la organización social, mejorar la infraestructura social básica, promover actividades culturales y recreativas y con ello apoyará el proceso de restitución del tejido social. Las acciones de acompañamiento y capacitación a las comunidades las dotará de herramientas y conocimiento para fortalecer su capacidad de decisión y autogestión.
- 4.8 La ***mayor participación*** de los actores comunitarios permitirá: i) propiciar un diseño de obras mejor adaptadas a las necesidades y demandas de la comunidad, contribuyendo al apoderamiento de las mismas; ii) fortalecer la transparencia en el uso de los recursos; iii) contribuir a disminuir los costos de la construcción; iv) incentivar un mayor uso de mano de obra y materiales locales; v) contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades; y vi) aumentar la sustentabilidad e impacto de los proyectos.
- 4.9 Asimismo, el esquema descentralizado y tercerizado de ejecución del programa, y los ajustes institucionales previstos, ayudarán a lograr más eficiencia y ***consolidar el proceso de descentralización en el país***.

C. Sostenibilidad

- 4.10 La sostenibilidad de las acciones que se lleven a cabo ha sido considerada de manera especial en el diseño. Para mantener la infraestructura social se establecerán mecanismos para que las comunidades se identifiquen con ellas, contribuyendo a crear un fuerte sentido de pertenencia y participen conjuntamente con los gobiernos locales a su sostenimiento. Durante la implementación del programa se realizarán actividades de capacitación, seguimiento y se promoverán reuniones de consulta para asegurar esa participación.
- 4.11 Durante el ciclo de ejecución de las obras de infraestructura social, las organizaciones no gubernamentales que participarán en el programa capacitarán a las comunidades en administración de proyectos, mantenimiento y sustentabilidad de las obras de infraestructura social. Una vez concluidas las obras, se llevarán a cabo acciones de asistencia técnica a las comunidades para apoyar el uso y aprovechamiento de las mismas. Con el sistema de seguimiento se recolectará información para extraer conocimientos, lecciones y aprendizajes de la experiencia. El diseño de los proyectos comunitarios y la sostenibilidad de las

obras en particular las de cultura y recreación quedará bajo la responsabilidad de las propias comunidades, con apoyo las autoridades locales. Esto generará un alto grado de aprobación de las acciones del programa por parte de las poblaciones beneficiarias.

- 4.12 No se prevén impactos de gastos recurrentes incrementales dado que las obras no implicarán aumentos en las plantillas de personal u otros gastos recurrentes por parte de los organismos responsables por la prestación de los servicios. Especialmente para el caso de las escuelas y centros de salud no se realizarán obras nuevas solamente reemplazo y rehabilitación. Las obras de cultura y recreación serán administradas por la propia comunidad, con gastos de mantenimiento mínimos.

D. Revisión ambiental y social

- 4.13 Dada la naturaleza y objetivos, la operación propuesta califica como un programa orientado a la reducción de la pobreza. Los beneficiarios serán las comunidades que viven en los 252 municipios seleccionados (ver párrafo 2.3). Estos municipios tienen un promedio del ICV de 51,7 mientras que el promedio nacional es de 75,7. El ICV promedio en los municipios donde más del 20% de la población es indígena es de 40,8 y el promedio en los municipios donde más del 30% de la población es afrocolombiana es de 45,6. En los municipios seleccionados la población debajo de la línea de pobreza es 57,5% de la población total. Por lo tanto el programa se clasifica como PTI, tanto por el criterio geográfico como por el de población (headcounts).
- 4.14 El programa facilitará los procesos de participación comunitaria de las organizaciones creadas por las comunidades étnicas y de las organizaciones no gubernamentales que promueven a la mujer. La participación se dará a través de la concertación con dichas organizaciones en torno a los proyectos y actividades que las apoyen. Se favorecerá la participación de la mujer, en especial en aquellos proyectos relacionados con cultura y recreación. También se apoyarán acciones que busquen consolidar una cultura de igualdad de género y actividades orientadas a brindar apoyo a las madres jefes de hogar con hijos en edad escolar y a mejorar las condiciones de salud. Por otro lado, el programa orientará actividades tendientes a contemplar las condiciones y necesidades específicas de las comunidades indígenas y afro-colombianas en la zona de intervención, adaptando los materiales y el entrenamiento para las mismas.
- 4.15 No se prevén impactos ambientales significativos. Las obras comunitarias son, en general, de carácter menor y en ellas se tendrán en cuenta los elementos necesarios para evitar, mitigar o corregir, especialmente en los casos de rehabilitación o reemplazo, los posibles impactos negativos en el medio ambiente. La RSS cuenta con instrumentos adecuados para la gestión ambiental aprobados en su oportunidad por el Banco, los cuales serán revisados y ajustados cuando sea necesario.

E. Riesgos

- 4.16 **Riesgo:** Los riesgos principales que podrían afectar la implementación del programa son la politización y la falta de transparencia en la asignación de recursos. **Atenuante:** Para fortalecer la transparencia, se creará un consejo consultivo formado con representantes de OSCs y entidades públicas, que tendrá la responsabilidad de realizar el seguimiento de los procesos de ejecución y resultados del programa. Además, para la selección de municipalidades se emplea un mecanismo transparente de focalización que utilizando el ICV favorece a las más pobres. Asimismo, en la priorización de los proyectos que se financien con la participación de las comunidades y los gobiernos locales reduce la interferencia política. Por otra parte, las evaluaciones independientes que se realizarán durante la ejecución, la contratación de firmas de ingeniería privadas para realizar la interventoría de las obras y la contratación de auditores independientes para revisar las operaciones y la contabilidad del programa, reforzarán considerablemente los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia en la asignación de los recursos.
- 4.17 **Riesgo:** Un riesgo del programa es la posibilidad de una modificación de la estrategia de pacificación en el país como consecuencia del cambio de administración después de las elecciones, la cual podría afectar la ejecución del programa. **Atenuante:** Sin embargo, es posible que el programa no sufra cambios mayores teniendo en cuenta los criterios de focalización en pobreza y violencia. Además, el equipo de proyecto mantuvo una reunión con representantes de las OSC, alcaldes, ONGs y funcionarios del gobierno, donde se manifestó la importancia de las actividades a desarrollar, la necesidad de apoyar a los municipios más pobres con el fortalecimiento de la capacidad de autogestión comunitaria y el mejoramiento de la infraestructura social, así como la relevancia de aumentar la presencia del Estado en las zonas elegidas. También las declaraciones recientes de los principales grupos políticos, reiteran que se requiere todo el apoyo de la comunidad internacional en el proceso de paz, especialmente en los sectores sociales dirigido a las poblaciones más necesitadas.
- 4.18 **Riesgo:** Un riesgo adicional del programa es la complejidad de ejecución. **Atenuante:** Para atenuar este riesgo: a) la UEP será creada y estará funcionando antes de la iniciación del programa y contará con asistencia de firmas consultoras especializadas que apoyarán los llamados a concursos y recepción y análisis de ofertas; b) el Banco confirmará que los sistemas de información del ejecutor se encuentran funcionando de acuerdo a los procesos de flujos identificados y a las necesidades de documentación de soporte; y c) los procedimientos de seguimiento y supervisión han sido simplificados con el objeto de evitar demoras en las tramitaciones de contratos y desembolsos sin que por ello queden afectados los procesos de rendición de cuentas al gobierno y al Banco.

PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y GESTIÓN COMUNITARIA PARA LA PAZ
(CO-0234)
Marco Lógico

TEMAS NARRATIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS IMPORTANTES
Contribuir a la estrategia para hacer el proceso de paz cambiando las condiciones de vida de la población en los municipios más pobres afectados por el conflicto armado.	1.1 Los niveles de confianza y cooperación entre autoridades locales, comunidades y gobierno nacional mejoran.	1.1 Encuesta anual que mide índices de presencia del Estado, presencia institucional y niveles de cooperación entre la comunidad y el gobierno local	1.1 La situación de violencia armada no empeora. El Gobierno logra avanzar el proceso de paz. 1.2 Aquellos municipios beneficiados no se ven nuevamente afectados por ataques guerrilleros.
Fortalecer la organización y capacidad de gestión de las comunidades rurales y de los gobiernos locales mejorada.	1.1 Al menos el 90% de las escuelas tienen organizada la asociación de padres al finalizar el programa. 1.2 El número de personas atendidas en los centros de salud aumenta en un 20% en relación al año base al finalizar el programa.	1.1 Informes semestrales de las oficinas regionales de la Red de Solidaridad. 1.2 Informes del Ministerio de Salud.	1.1 La contrapartida local es disponible en términos de recursos.

TEMAS NARRATIVOS	INDICADORES VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS IMPORTE
	<p>1.3 En las comunidades beneficiarias, al menos el 50% de los costos de mantenimiento de los proyectos culturales y recreativos son asumidos por organizaciones comunitarias ad-hoc al finalizar el programa.</p> <p>1.4 El número de eventos deportivos y culturales organizados aumenta en un 20% con relación al año base al finalizar el programa.</p>	<p>1.3 Sistema informático e informes de evaluación del Programa.</p> <p>1.4 Informes semestrales de las oficinas regionales de la Red de Solidaridad.</p>	
OBJETIVO (cont...)	<p>1.5 El número indígenas y afro-colombianos aumenta su participación en las juntas directivas de las organizaciones comunitarias en un 30%, en relación al año base al finalizar el programa.</p>	<p>1.5 Registro de las entidades comunitarias y sistema de seguimiento y evaluación del programa.</p>	
COMPONENTES			
Fortalecimiento de la capacidad de las comunidades y gobiernos locales			
Fortalecimiento de la organización comunitaria de los gobiernos locales.			

TEMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS IMPORTANTES
Plan de capacitación y asistencia técnica para mejorar la organización comunitaria ejecutado.	1a1. 1 Al final del Programa 1.100 líderes comunitarios han sido capacitados y 15.000 guías sobre organización comunitaria y 10.000 guías sobre control social, distribuidas.	1a1. 1 Informes semestrales de las oficinas regionales de la RSS y registro de participantes.	1a1. 1 Existen suficientes centros de capacitación interesados en participar.
Plan de capacitación y asistencia técnica de apoyo a la administración local ejecutado.	1a2. 1 500 funcionarios locales han recibido capacitación en desarrollo de planes de ordenamiento territorial y 252 computadoras han sido entregadas y en operación al finalizar el programa.	1a2. 1 Informe semestrales de las oficinas regionales de la RSS y registro de participantes.	1a2. 1 Los gobiernos locales y comunidades participan activamente en los procesos de capacitación.

DIMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS IMPORTA
INDICADORES (cont...)			
<p><u>Procesos de Infraestructura y Equipamiento</u></p> <p>Procesos de capacitación para la operación eficiente de la infraestructura social básica y uso adecuado del equipamiento, ejecutados.</p>	<p>1b1. 1 500 profesionales de la salud, 800 maestros, 250 asociaciones escolares de padres. 500 miembros de la comunidad y 2500 madres de familia han sido entrenadas y 50.000 guías de apoyo distribuidas.</p>	<p>1b1. 1 Informes semestrales de las oficinas regionales de la RSS y registro de participantes.</p>	<p>1b1. 1 No se producen re la ejecución de los procesos de capa debido a problem trámites contractu transfe-rencia de r</p>
<p>Infraestructura Social Básica</p> <p>Proyectos de infraestructura básica ejecutados y en operación.</p>	<p>2.1 Al finalizar el programa, 1260 obras terminadas (reemplazo, rehabilitación y/o nuevas) con su correspondiente dotación básica en 252 municipios. (8 municipios con 20% o más de población indígena y 33 con 30% o más de población afrocolombiana).</p>	<p>2.1 Sistema de Información del Programa e informes semestrales de las oficinas regionales de la Red de Solidaridad.</p>	<p>2.1 Las comunidades y gobiernos locales mantienen su volu para cumplir con s compromisos dura ejecución de las o</p>
<p>Monitoreo y Evaluación del Programa</p> <p>Actividad de seguimiento y evaluación en operación.</p>	<p>3.1 A partir del primer año de ejecución las recomendaciones se incorporan en los POAs del programa.</p>	<p>3.1 Informes documentados de consultores o firmas externas e Informes semestrales de la UEP.</p>	<p>3.1 Las contrataciones de consultores o firma realizarán el trabaj se ejecuta sin retra</p>

Proyecto de Infraestructura Social y Gestión Comunitaria para la Paz
(CO-0234)

Cuadro Tentativo de Adquisiciones

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	VALOR (MILES DE US\$)	NUMERO DE PAQUETES	APORTE BID (MILES DE US\$)	APORTE LOCAL (MILES DE US\$)	METODO	SEM
de Infraestructura Social						
54 proyectos	9.652	42	6.756	2.896	CP	
54 proyectos	9.652	42	6.756	2.896	CP	
38 proyectos	7.144	31	5.000	2.144	CP	
38 proyectos	7.144	31	5.000	2.144	CP	
38 proyectos	7.144	31	5.000	2.144	CP	
38 proyectos	7.144	31	5.000	2.144	CP	
s						
otación escolar	2.500	3	1.750	750	LPI	II, I
aterial didáctico	3.800	10	2.660	1.140	LPI	II, I
otación centro de salud	5.700	5	3.990	1.710	LPI	II, I
otación centros comunitarios	500	3	350	150	LPN	II, I
otación polideportivos	200	5	140	60	CP	II,
quipamiento centros comunitarios y olideportivos	3.195	10	2.236	959	LPI	II
ncia Técnica						
onsultoría internacional (Consultor individual)	1.464		1.025	439	CP / LPN	I
onsultoría nacional	3.805	16	2.663	1.142	LPN	I
rganismos No-gubernamentales (ONGs)	12.000	50*	8.400	3.600	LPN	I
citación						
alleres, eventos, seminarios, etc	2.216	580	1.577	631	CP	I
aciones						
uías de mantenimiento, enseñanza, laboración POT, cuidado de niños, control acional, etc.	200	1	175	25	LPN	II

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	VALOR (MILES DE US\$)	NUMERO DE PAQUETES	APORTE BID (MILES DE US\$)	APORTE LOCAL (MILES DE US\$)	METODO	SEM
Unidad Ejecutora	1.792		1.100	692	CP	II
	85.503	456	60.173	25.330	CP / LP / LPI	I

Tipos) **LPI** Licitación Pública Internacional **LPN** Licitación Pública Nacional **CPN** Concurso Público Nacional **CPI** Concurso Público Internacional **CP** Concurso de Precios