

Documento

Conpes

3134

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**PLAN COLOMBIA:
INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y GESTIÓN COMUNITARIA**

DAPRE: FIP - RSS
Ministerio de Transporte
DNP: PE - DIFP

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., Octubre 9 de 2001

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES - el programa “Infraestructura Social y Gestión Comunitaria”, como parte del componente de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia, y somete a su consideración la autorización al Gobierno Nacional para contratar un crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US \$63 millones, o su equivalente en otras monedas, para la financiación de sus componentes.

I. ANTECEDENTES

Durante la última década, el conflicto armado se ha extendido a todo el territorio nacional, debido a la mayor actividad de los grupos subversivos y de autodefensa. El número de municipios afectados por el conflicto, medido a través de indicadores de presencia activa de los grupos armados¹, aumentó en un 60% al pasar de 223 localidades en el período 1990 – 1994, a 353 en el período 1994 - 1998. De manera similar, en el período 1998-2001, se registran 393 municipios afectados, equivalente a un incremento de 10.4% frente al segundo período analizado.

La intensidad del conflicto también ha escalado en los últimos años. Mientras que durante el período 1994-1998 el 7.9% de los municipios afectados se caracterizaron por un alto nivel de intensidad y el 14.9% por un nivel medio, en el período 1998-2001 10.2% de los municipios presentó un nivel alto y 23.2% un nivel medio².

¹ De acuerdo con la metodología utilizada, un municipio presenta presencia activa cuando se desarrolla al menos una acción al año en promedio durante los períodos de análisis (1990-1994, 1994-1998 y 1998-2001) . Por “acción” se entiende actos relacionados con las siguientes variables: actos terroristas, explosivos, hostigamientos, ataques rurales, urbanos, masacres, enfrentamientos, contactos armados, obstrucción paso vehicular, a ataques a instalaciones, emboscadas: Véase Echandía (1998) *El conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en las regiones de Colombia*, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá.

² Los niveles de presencia activa de la guerrilla, siguiendo también a Echandía, están medidos de la siguiente manera: Alto: ocho o más acciones al año en promedio, Medio: Entre cuatro y ocho acciones al año en promedio y Bajo: entre una y cuatro acciones en promedio al año.

El incremento en la presencia de los grupos armados y la mayor intensidad del conflicto en municipios pobres, donde el Estado ha sido tradicionalmente débil, ha ocasionado un grave deterioro en la infraestructura física y social, y una sistemática ruptura del tejido social e institucional. Tan solo en el periodo 1998 – 2001 se presentaron 343 ataques a zonas urbanas, los cuales se concentraron en 195 municipios³.

Consecuente con los efectos del conflicto armado, en el marco del Plan Colombia, el componente de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social, busca reconstruir y mantener el capital físico y humano del país, los cuales se han visto deteriorados rápidamente por la violencia.

Bajo el anterior marco, y debido a las dificultades financieras de las entidades territoriales, el Gobierno ha considerado indispensable apoyar a estos municipios a través de un programa denominado Infraestructura Social y Gestión Comunitaria, el cual busca reconstruir esta infraestructura y generar espacios y oportunidades para fortalecer la organización social y las instituciones comunitarias participativas, fundamentales para promover el crecimiento, disminuir la pobreza y recuperar las normas de confianza y reciprocidad debilitadas por la violencia.

II. EL PROGRAMA

a. Objetivo

El objetivo del programa es apoyar a los municipios más pobres y afectados por la violencia a través de acciones en tres áreas:

- Construcción y mejoramiento de la infraestructura social básica

³ Fuente: DAS – DNP (PE), 2001.

- Aprovechamiento óptimo de la infraestructura a través de programas sociales y culturales y la promoción de la capacidad de gestión de las comunidades y las entidades territoriales.
- Contribuir a la generación de empleo e ingresos así como de alternativas sociales y culturales para la población frente a los cultivos ilícitos y la violencia

Para asegurar la adecuada utilización de la infraestructura por parte de la comunidad, este Programa se articulará a los programas sociales y culturales del Estado que requieren de espacios físicos para el logro de sus objetivos, como el *Programa Nacional de Bandas* del Ministerio de Cultura, el *programa Cultura para la Paz* de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y el *Programa Colombia Joven* de la Presidencia de la República, entre otros.

La característica principal de este programa será la agilidad en la ejecución de las obras con lo cual se busca consolidar inversiones de impacto en la población mas pobre y lograr un incremento rápido en la credibilidad y legitimidad del Estado, como apoyo a los procesos de paz.

b. Componentes del Programa

El programa tendrá dos componentes básicos:

1. Construcción, rehabilitación y dotación de infraestructura social.

Mediante este componente se construirá, sustituirá, rehabilitará y dotará infraestructura social en los sectores de educación, salud, recreación y desarrollo social, como se describe en el cuadro No. 1:

Cuadro No. 1

Sectores	Proyectos
Educación	Escuelas, baterías sanitarias y aulas escolares
Salud	Puestos de salud
Deportes, recreación y cultura	Centros recreativos, deportivos y culturales
Desarrollo Social	Centros de desarrollo comunitario

Con base en los lineamientos de política sectorial, articulando los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo, y como resultado de un proceso de verificación de la necesidad real con las instancias del gobierno local y las comunidades, se definirán y seleccionarán las obras del Programa. En cada caso, los municipios realizarán un esfuerzo fiscal propio representado por: i) el aporte del terreno y las labores de adecuación, ii) obras complementarias y iii) garantizando el mantenimiento que se requiera.

2. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades y los Municipios y aprovechamiento de la infraestructura

El fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades tiene tres propósitos complementarios:

- Promover la participación de la comunidad en el proceso de definición y selección de las obras y actividades de control social sobre la ejecución del Programa
- Garantizar la adecuada administración y mantenimiento de la infraestructura
- Garantizar el intercambio social y cultural de la población a través de la articulación de programas nacionales y el desarrollo de programas locales para el aprovechamiento de la infraestructura.

c. Esquema institucional

El Programa será ejecutado por el Fondo de Inversión para la Paz -FIP-, creado por la Ley 487 de 1998 y reglamentado por los Decretos 487 y 1813 de 2000 como un fondo cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPR-, sin personería jurídica, cuyo objeto es financiar los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz.

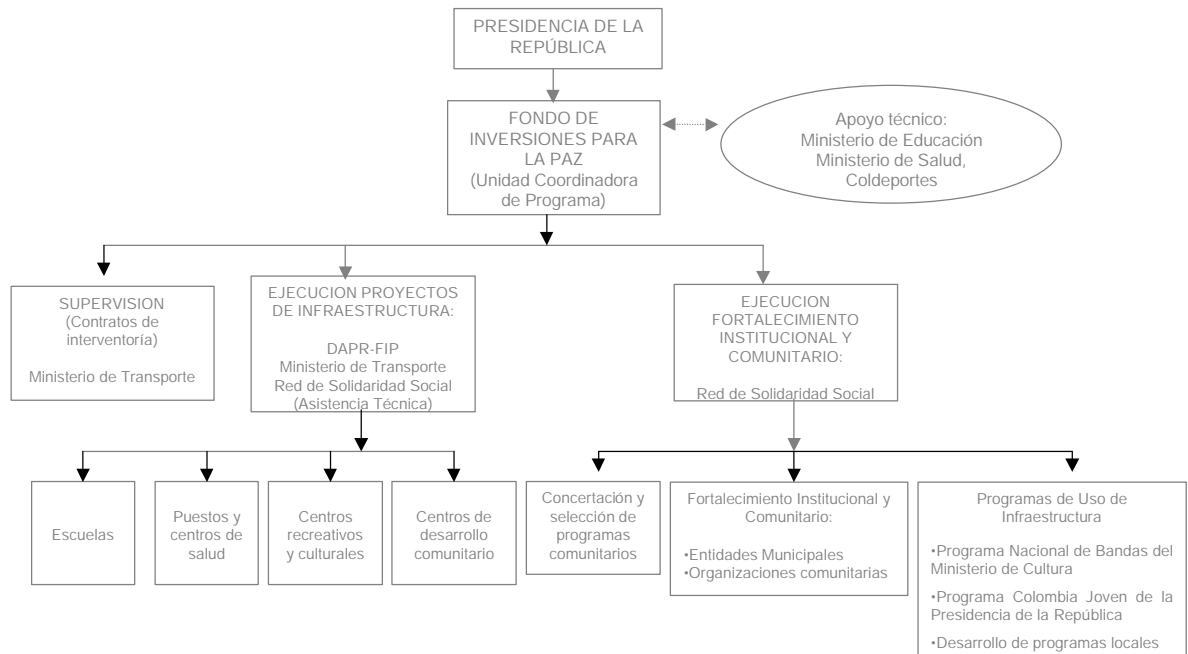
Para la implementación del Programa se creará una Unidad Coordinadora UC- en el FIP, conformada por consultores contratados por el FIP y funcionarios de la RSS y el Ministerio de Transporte.

La UC tendrá como funciones principales: a) preparación de los planes operativos anuales, b) elaborar términos de referencia c) evaluar propuestas d) contratación y ejecución, e) seguimiento y control de los compromisos contractuales que apruebe, f) enlace con el Banco Interamericano de Desarrollo (u otro organismo financiero seleccionado) y presentación de los informes periódicos y estados financieros requeridos por el Banco, g) consecución oportuna de los aportes locales y solicitudes de desembolso, h) administración de los recursos, i) rendición de cuentas, j) seguimiento y evaluación.

El Ministerio de Transporte realizará la labor de supervisión del proceso de interventoría y asistirá en el proceso de selección y contratación de la misma.

La Red de Solidaridad Social se encargará de ejecutar el componente de fortalecimiento institucional y comunitario del Programa.

Organigrama



d. Esquema de ejecución

- Focalización

Para lograr una eficiente asignación de los recursos el Programa focalizará sus acciones en diferentes municipios, según los siguientes criterios:

- Intensidad de conflicto armado
- Pobres de acuerdo con el ICV⁴
- Municipios con menos de 10.000 habitantes en la cabecera municipal⁵

⁴ El ICV, Índice de Condiciones de Vida, es un indicador que mide el bienestar de la población y la condiciones de vida de las familias y los municipios de acuerdo con cuatro características: educación y capital humano, calidad de la vivienda, acceso y calidad de los servicios públicos, y tamaño y composición del hogar.

⁵ El programa incluirá 36 municipios adicionales entre 10.000 y 20.000 habitantes que se encuentren afectados por altos niveles de pobreza y violencia.

Adicionalmente, se podrá atender a algunos municipios pobres, con menos de 20.000 habitantes, y que se han visto afectados por mínimo un ataque en los últimos cuatro años en los cuales el Gobierno Nacional podría eventualmente destinar recursos para la rehabilitación de su infraestructura.⁶

- **Ciclo del Proyecto** (ver figura 2)

COMPONENTE 1. Construcción, rehabilitación y dotación de infraestructura social

I. Fase: definición y selección de proyectos.

Durante la primera fase de ejecución del proyecto se desarrollarán tres tareas principalmente:

- Diagnóstico.
- Visita técnica.
- Elaboración de términos de referencia.

La RSS realizará un diagnóstico con la colaboración de las autoridades municipales y de las entidades de los diferentes sectores vinculados (Salud, Educación, Recreación, Deporte y Cultura). Durante la visita técnica verificará con las comunidades esta información, teniendo en cuenta los procedimientos de participación comunitaria definidos en el manual operativo del Programa.

Igualmente, durante la visita técnica seleccionará y definirá en detalle el alcance de las obras a realizar, su dotación y su costo. Los criterios de selección y elegibilidad de inversiones serán los que defina el Programa, en los municipios focalizados, priorizándose la utilización de contratistas y mano de obra local.

⁶ Esta ampliación se ejecutará a través del DAPRE-FIP quien ejecutará estos recursos en colaboración con las entidades mencionadas en este documento o con otras entidades que estén dentro del marco legal que le rige. Se podrá tener en cuenta otros municipios debido a que las estadísticas de nivel de violencia están actualizadas hasta junio del presente año (2001), y otros municipios diferentes han podido sufrir ataques.

II. Fase: Contratación de las obras e interventoría.

Se desarrollarán en esta fase las siguientes actividades:

- Invitación a los proponentes.
- Evaluación de las propuestas y selección del proponente ganador.
- Contratación de la obra e interventoría.

Una vez definidos los proyectos y elaborados los términos de referencia el DAPR-FIP a través de la Unidad Coordinadora revisará los términos de referencia e invitará a participar a contratistas privados de acuerdo con un listado de proponentes definido en el Programa y acordado con la entidad financiadora del Programa. La UC evaluará las propuestas para la ejecución de las obras y su dotación y las interventorías respectivas.

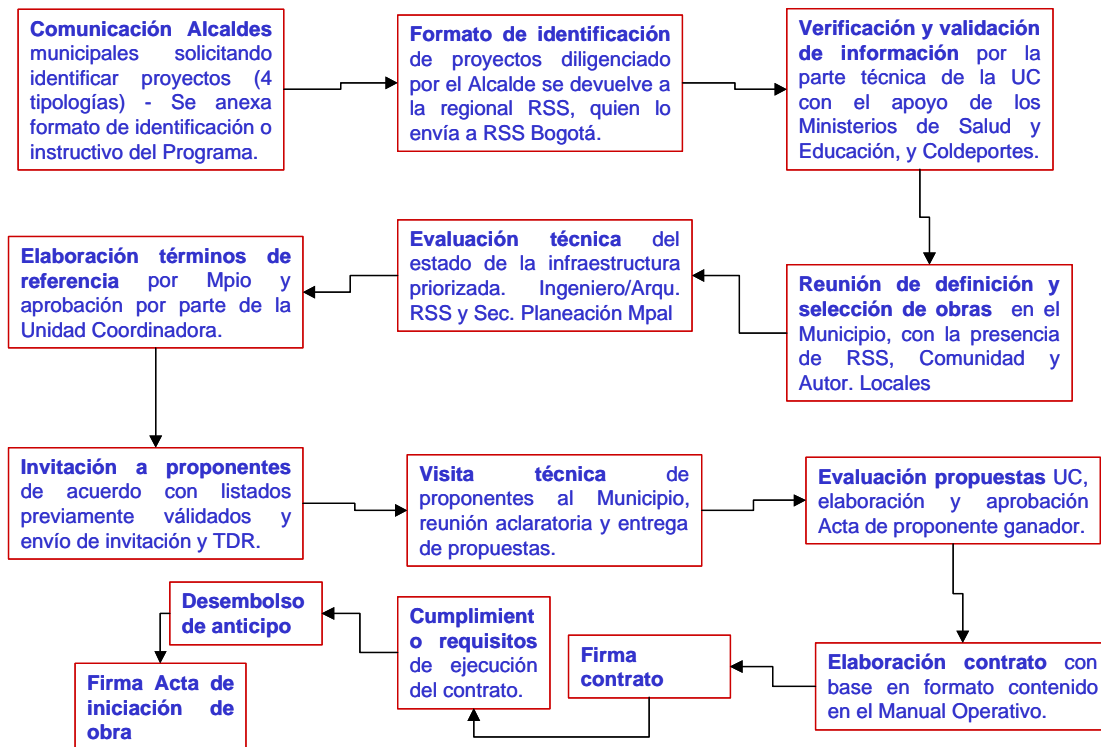
El DAPRE-FIP procederá a la contratación de las firmas seleccionadas

III. Fase: Supervisión.

El Ministerio de Transporte supervisará el desarrollo de las obras y los contratos de interventoría.

La ejecución de este componente será realizada, de acuerdo con el presente ciclo de proyecto y con los criterios definidos en el Manual Operativo del Programa. Este ciclo podrá ser ajustado de acuerdo con los resultados de la fase piloto del Programa y de acuerdo con los resultados de las negociaciones con la entidad financiadora.

Figura 2 Ciclo General del Proyecto



COMPONENTE 2. Fortalecimiento institucional y comunitario.

La RSS, ejecutará este componente mediante tres subprogramas:

I. Fase: Promoción de la participación comunitaria en la definición y selección de proyectos.

- Convocatoria amplia de la comunidad.
- Verificación de la información de diagnóstico con la comunidad
- Organización de los grupos de control social que vigilarán la ejecución de las obras

Esta fase, se desarrollará durante paralelamente a la primera fase del primer componente.

II. Fase: Fortalecimiento Institucional y Comunitario

- Capacitación en gestión institucional y administración de infraestructura
- Capacitación a la comunidad en administración y uso en de la infraestructura de desarrollo comunitario

III. Fase: Programas de uso de infraestructura.

- Promoción y financiación para la vinculación de programas de entidades del orden nacional para el uso de la infraestructura, tales como el Ministerio de Cultura (Programa de Bandas Musicales Juveniles) y el Programa “Colombia Joven” del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Financiación para la ejecución de programas locales para cada tipo de infraestructura.

Para garantizar la vinculación de programas del orden nacional para el uso de la infraestructura, el FIP suscribirá convenios con las entidades respectivas.

e. Condiciones de elegibilidad de los proyectos

Los proyectos que serán financiados por el programa deberán tener las siguientes características:

- Un plazo máximo para su realización de 3 meses.
- Formulados de acuerdo con las metodologías y formatos estándar establecidos por el programa.
- Cada proyecto tendrá un costo total entre US \$5.000 y US \$150.000.
- Los proyectos no incluirán tareas de mantenimiento cotidiano, limpieza o reparaciones mínimas que deban ser realizadas periódicamente por los organismos responsables.

III. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN DE CRÉDITO

a. Justificación

El crédito para el cual se pide autorización en este documento sigue los lineamientos definidos por el CONPES No. 3119 “Estrategia de endeudamiento con la Banca Multilateral y Bilateral” del 4 de junio de 2001, y se enmarca dentro del cupo de endeudamiento que permite la Ley 533 de 1999.

La operación se ajusta a la programación del Gobierno Nacional con las entidades multilaterales de préstamo y cuenta con espacio presupuestal asegurado en el marco de las metas de déficit fiscal definidas en el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional. En el marco de la estrategia de la Banca Multilateral con el país, se ha establecido como objetivo el apoyo al proceso de pacificación y su sostenibilidad, facilitando el diálogo y el logro de un acuerdo nacional de manera que aumente la presencia del Estado en el territorio.

El crédito será solicitado a una entidad de financiamiento multilateral en desarrollo de las propuestas de apoyo financiero que estos organismos han realizado al país para la consecución de la paz en el marco de las Mesas de Aportantes.

b. Entidad ejecutora y condiciones financieras

El FIP será el ejecutor del programa y se apoyará en el Ministerio de Transporte y en la Red de Solidaridad Social.

El FIP ya se encuentra ejecutando varios proyectos financiados con recursos de crédito externo, entre los que se destacan Empleo en Acción por US \$100 millones con el Banco Mundial y US \$100 millones con el BID; Jóvenes en Acción con un financiamiento

de US \$70 millones con el BID; Familias en Acción por US \$150 millones con el Banco Mundial y US \$80 con el BID; Vías para la Paz por US \$162 millones con la CAF; y soporte administrativo de toda la Red de Apoyo Social por US \$20 millones con el BID.

IV. FINANCIACION Y CRONOGRAMA DE EJECUCION

El Programa tiene un costo total de US \$90 millones. De estos recursos, US \$63 millones provendrían del crédito externo contratado por la Nación y US \$27 millones de recursos ordinarios y aportes de los municipios. La financiación del Programa se describe en el cuadro No. 2 a continuación:

Cuadro No. 2 Financiación del Programa por Usos y Fuentes

US \$ millones

Fuente	Obras	Fortalecimiento*	Total
Crédito externo	48	15	63
Contrapartida	21	6	27
TOTAL	69	21	90

* Incluye el componente de fortalecimiento institucional y comunitario, supervisión y monitoreo, imprevistos, administración y otros gastos.

V. IMPACTO DEL PROGRAMA

Se estima que el Programa permitirá restituir o reemplazar más de 850 obras de infraestructura, con más de 1 millón de beneficiarios directos en más de 272 municipios.

Adicionalmente, el Programa generará más de 15.000 empleos directos y aproximadamente 3.000 indirectos en las localidades en que se aplique.

Como impacto final de largo plazo, el Programa proporcionará espacios para la atención de necesidades básicas y oportunidades para el fortalecimiento de la organización comunitaria y el desarrollo de actividades que favorecen el acercamiento de la población con el Estado.

VI. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte, la Red de Solidaridad Social y el Fondo de Inversiones para la Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los componentes del programa “Infraestructura Social y Gestión Comunitaria” descritos en este documento.

2. Autorizar al Gobierno Nacional para contratar empréstitos externos hasta por el equivalente a US \$63 millones con destino a los componentes del Programa propuesto. Las condiciones financieras serán las que defina la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

3. Solicitar al DNP:

Apoyar al FIP, al Ministerio de Transporte y a la Red de Solidaridad Social en la formulación del Programa.

Realizar la preparación de la solicitud de crédito correspondiente, trabajando en coordinación con el FIP, el Ministerio de Transporte y la Red de Solidaridad Social

Definir con el FIP, el Ministerio de Transporte y la Red de Solidaridad Social el cronograma y las actividades para la puesta en operación de los componentes del Programa.

4. Solicitar al FIP:

Destinar los recursos necesarios para la preparación de esta solicitud de crédito y el montaje de la Unidad Coordinadora del Programa –UCP-.

Programar, en el presupuesto del año 2002, los recursos necesarios para la operación de este Programa.

Involucrar en la preparación del Programa a personal de la entidad, en especial aquella con responsabilidad directa en las áreas administrativas, contables y de sistemas.

5. Solicitar al Ministerio de Transporte y a la Red de Solidaridad Social:

Acordar y firmar los términos del convenio interadministrativo mediante el cual prestará asistencia técnica al FIP en la ejecución de este Programa.

Designar a los profesionales de la entidad que tendrán relación directa con el Programa.

6. Solicitar al Ministerio de Hacienda:

Programar oportunamente los recursos necesarios para la adecuada operación del Programa.