

Documento

Conpes

3075

**República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

PLAN COLOMBIA

Red de Apoyo Social: Programa Manos a la Obra

Componentes: Proyectos Comunitarios y Vías Para la Paz

**Ministerio de Transporte
Departamento Nacional de Planeación**

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., marzo 15 de 2000

Índice

1. Introducción.....	3
2. Arreglo Institucional.....	4
3. Proyectos Comunitarios	5
3.1 Objetivos.....	5
3.2 Esquema de ejecución	6
3.3 Proyectos a financiar	7
3.4 Condiciones de elegibilidad de los proyectos.....	7
3.5 Ciclo del proyecto	8
3.6 Financiación.....	9
3.7 Impacto del Programa.....	10
4. Vías para la Paz	10
4.1 Objetivos.....	10
4.2 Criterios de selección y priorización.....	11
4.3 Subprogramas y localización	12
4.4 Costos y Financiación.....	13
5. Recomendaciones.....	13

Este documento presenta al CONPES el Programa Manos a la Obra y somete a su consideración la autorización al Gobierno Nacional para contratar créditos externos durante el año 2000 con la banca multilateral hasta por el equivalente de US\$362 millones, para la financiación de los dos componentes del programa – Proyectos Comunitarios y Vías para la Paz.

1. Introducción

La Red de Apoyo Social, como parte de la estrategia de recuperación económica y social del Plan Colombia, es un programa diseñado para mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable.

La Red de Apoyo Social se ha formulado sobre la base de tres programas:

1. **Manos a la Obra**, encaminado a brindar ocupación transitoria en la población pobre;
2. **Subsidios Condicionados**, orientado a dar transferencias a familias de bajos recursos, condicionadas a mejoras en los niveles de nutrición y salud de los menores, y sujeto a la asistencia al colegio de los niños en edad escolar; y
3. **Capacitación para jóvenes desempleados**, dirigido a la población entre 17 y 25 años de los estratos más bajos, en la cual la incidencia del desempleo es mayor, buscando mejorar su posibilidades para conseguir empleo.

Los dos últimos programas se encuentran en etapa de evaluación por parte de la banca multilateral. Por su parte, el programa **Manos a la Obra** ya ha sido formulado y sus dos componentes serán negociados próximamente. “Proyectos Comunitarios” se financiará mediante créditos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y “Vías para la Paz” con recursos de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

2. Arreglo Institucional

La Red de Apoyo Social, como estrategia integral del Plan Colombia, hará parte del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), creado por la Ley 487 de 1998 y reglamentado por decreto 149 de 2000. El FIP es un fondo cuenta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), sin personería jurídica, cuyo objeto es financiar los programas y proyectos que contribuyan a generar las condiciones para el logro y la consolidación de la paz.

El FIP será dirigido y administrado por un Consejo Directivo, integrado por: el Director del DAPRE, quien lo presidirá, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Alto Consejero Presidencial para Asuntos de Gobierno, el Director del DNP y tres miembros del sector privado designados por el Presidente de la República. Para la realización de las actividades a su cargo, el FIP contará con un Director Ejecutivo, el cual se apoyará en una estructura operativa, conformada por profesionales y personal de soporte, sin vínculo laboral con la Presidencia de la República. Los contratos que realice el FIP estarán regidos por el derecho privado. Las funciones de los órganos de administración y dirección del Fondo se ejercerán en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Por su parte, la Red de Apoyo Social operará independientemente del resto de estrategias del FIP. Para ello, tendrá un Coordinador Nacional y el grupo profesional requerido para el adecuado funcionamiento de los tres programas que la componen. Adicionalmente contará con el personal necesario para atender los aspectos administrativos, legales y financieros relativos al programa. La Red de Apoyo Social contará con un comité de asesoría para la orientación y evaluación general de sus programas, en el cual participarán representantes del DNP, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Para el programa de Vías para la Paz, el FIP realizará convenios con las entidades ejecutoras para la transferencia de los recursos. El Ministerio de Transporte será el ente coordinador de dichas entidades: Instituto Nacional de Vías, Fondo Nacional de Caminos Vecinales y el Ministerio de Transporte -Dirección General de Transporte Fluvial-.

3. Proyectos Comunitarios

3.1 Objetivos

El objetivo del componente de “Proyectos Comunitarios” es complementar el ingreso de la población más pobre, localizada en los cascos urbanos y afectada por el aumento del desempleo. Para esto, el programa ofrecerá ocupación transitoria a desempleados, pertenecientes al primer quintil de ingresos (20% más pobre de la población), mediante su participación en la realización de proyectos de infraestructura comunitaria, localizados en las zonas urbanas. Dichos proyectos serán cofinanciados por la Nación. En particular, el programa tiene como objetivos:

- Ofrecer ocupación transitoria a los desempleados mayores de edad, que no se encuentren matriculados en programas de educación, y que pertenezcan al 20% más pobre de la población urbana, según el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)¹.
- Realizar obras de infraestructura en el 40% más pobre de las zonas urbanas de acuerdo con el Índice de Calidad de Vida (ICV)².

Para permitir la mayor cobertura posible y dado el objetivo de empleo transitorio, una misma persona no podrá participar en el programa por un plazo superior a cinco meses.

1 El SISBEN es una herramienta para focalizar a los beneficiarios de programas sociales mediante las siguientes variables: la calidad de la vivienda donde habitan y de los servicios públicos que reciben, el nivel y acceso a educación y seguridad social, y el ingreso y composición de su familia.

2 El ICV es un indicador que mide el bienestar de la población y las 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.

3.2 Esquema de ejecución

Para la ejecución del componente “Proyectos Comunitarios” podrán proponer iniciativas los gobiernos departamentales y municipales, las empresas de servicios públicos, las entidades sin ánimo de lucro, las empresas asociativas de trabajo, las cooperativas de trabajo y las organizaciones no gubernamentales. Cuando el proponente del proyecto sea un gobierno departamental o municipal, o una empresa de servicios públicos, se requerirá la participación de un organismo de gestión para administrar el aporte del FIP. Los organismos de gestión podrán ser organizaciones no gubernamentales, empresas asociativas de trabajo, o fundaciones sin ánimo de lucro.

Los organismos de gestión tendrán las siguientes responsabilidades:

1. Administrar el aporte del FIP al proyecto. Cuando el FIP financie materiales el organismo de gestión administrará la totalidad del proyecto.
2. Seleccionar los beneficiarios, garantizando que cumplan con los requisitos exigidos y que efectivamente participen en la ejecución de las obras.
3. Realizar el pago a los beneficiarios por su participación en el programa.
4. Realizar seguimiento y reportar el adecuado avance de los proyectos.

Este componente se ejecutará mediante convenios entre el FIP, los organismos de gestión y los proponentes de los proyectos. El aporte del FIP durante el año 2000 será de \$180 mil pesos mensuales por cada persona no calificada que participe en el proyecto y que reúna las condiciones para ser beneficiario directo del Programa. Además, cuando el proponente del proyecto sea la Administración Central de un municipio con población menor a 500.000 habitantes, el FIP financiará hasta el 40% del valor de los materiales del proyecto.

La Red de Apoyo Social contará con la participación de las regionales de FINDETER, las cuales utilizarán una metodología preparada especialmente para la recepción y evaluación de los proyectos a financiar bajo este componente. La aprobación de los proyectos

corresponderá al Consejo Directivo del FIP. Las labores de divulgación, asistencia técnica y supervisión, así como el manejo del sistema de información, serán diseñadas y ejecutadas por entidades especializadas, contratadas por la Red de Apoyo Social.

3.3 Proyectos a financiar

Bajo el componente de “Proyectos Comunitarios”, los sectores y tipos de proyectos a financiar son los que se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Sectores	Proyectos
Servicios Públicos	Extensión e instalación de redes de acueducto y alcantarillado.
Vial Urbano	Construcción de accesos peatonales (gradas, calles, puentes). Pavimentación y colocación de adoquines en vías urbanas.
Infraestructura Social	Reparación, ampliación y construcción de infraestructura en: • Salud • Educación y cultura • Canchas deportivas y áreas de recreación pasiva
Ambiental urbano	Limpieza y canalización de quebradas, y otros proyectos ambientales intensivos en mano de obra.
Vivienda*	Construcción de vivienda nueva de interés social.

*Para proyectos de vivienda se destinará hasta 5% de los recursos del programa, dirigidos a proyectos piloto.

3.4 Condiciones de elegibilidad de los proyectos

Los proyectos deberán tener las siguientes características:

- Se ejecutarán en un plazo máximo de 5 meses, y serán formulados de acuerdo con las metodologías y formatos establecidos por el programa.
- Se considerarán como unidades de inversión debiendo asegurar que, una vez finalizados, generan beneficio público al mejorar las condiciones de vida de la población objetivo.

- Tendrán un costo entre 40 millones de pesos y 300 millones de pesos del año 2000 y emplearán un máximo de 50 trabajadores no calificados. Los proyectos de costo mayor podrán ser presentados por etapas, pero cada una de ellas deberá constituir un proyecto de beneficio a la comunidad en sí mismo.
- No podrán incluir tareas de mantenimiento cotidiano, limpieza o reparaciones mínimas, que deban ser realizadas periódicamente por los organismos responsables.

3.5 Ciclo del proyecto

Distribución de los recursos: Dado que el énfasis de los demás programas sociales del Plan Colombia es eminentemente rural³, se propone dedicar el 80% de los recursos a los 78 municipios de mayor tamaño, en los cuales se incluyen las capitales de departamento y las ciudades de más de 100.000 mil habitantes; los mismos concentran el 73.3% de la población urbana del país. El 20% restante se dedicará a atender las áreas urbanas de los municipios de menor tamaño. Los recursos se distribuirán en diez regiones en proporción a la población que se encuentra en el primer quintil de ingresos y su participación en el desempleo total nacional (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Regionales del Componente Proyectos Comunitarios

Regional	Departamentos que abarca
1	Santa Fe de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá
2	Meta, Casanare, Arauca, Vichada, Guaviare, Guanía, Putumayo, Amazonas
3	Santander, Norte de Santander
4	Tolima, Huila, Caquetá
5	Antioquia, Chocó
6	Risaralda, Caldas, Quindío
7	Valle del Cauca, Cauca, Nariño
8	Atlántico, Bolívar, San Andrés
9	Córdoba, Sucre
10	Magdalena, César, Guajira

³ La estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social y el componente “Vías para la Paz” del programa Manos a la Obra

Evaluación, calificación y selección: Los proyectos presentados por los organismos de gestión serán evaluados técnica y financieramente en las regionales de FINDETER, y, a aquellos elegibles, se aplicará un sistema de calificación previamente definido.

Financiación y ejecución de los proyectos: Para los proyectos seleccionados se procederá a la firma de los convenios tripartitas entre el FIP, el organismo de gestión y el proponente del proyecto. En virtud de dichos convenios, el FIP trasladará los recursos correspondientes al organismo gestor, de acuerdo con el avance de la obra (cuando haya financiación de materiales), y los pagos de mano de obra no-calificada que deban realizarse. Bajo este esquema, será el organismo de gestión el responsable de la identificación directa de los beneficiarios, y el encargado de realizar el pago correspondiente.

3.6 Financiación

La primera fase del componente “Proyectos Comunitarios” tiene un costo total de US\$290 millones de dólares, de los cuales US\$200 millones serán aportes del Gobierno Nacional a través del FIP, provenientes de crédito externo. Los restantes US\$90 millones corresponden a contrapartidas, resultantes principalmente de los aportes de los gobiernos locales a los proyectos. De acuerdo con las evaluaciones que se realicen sobre la ejecución del componente “Proyectos Comunitarios”, éste podrá ampliarse a una segunda fase. El Cuadro 3 resume la financiación por fuentes de la primera fase del programa.

Cuadro 3
Financiación del Programa “Proyectos Comunitarios”
(primera fase)

(en millones de dólares)

Fuente	Total
Aporte Gobierno Nacional	
-Crédito externo (BIRF-BID)	200
Contrapartida	
-Nivel Nacional y Nivel local	90
TOTAL	290

Mientras se termina de formalizar la negociación y los desembolsos de los créditos con el BM y el BID, el Gobierno Nacional promoverá la realización de proyectos piloto enmarcados en los esquemas anteriormente descritos.

3.7 Impacto del Programa

Se espera que en la primera fase del componente “Proyectos Comunitarios”, éste genere aproximadamente 250.000 empleos transitorios de mano de obra no-calificada. Adicionalmente, el programa generará más de 5.000 nuevas obras de beneficio comunitario en las zonas más pobres de los municipios objeto del programa.

4. Vías para la Paz

4.1 Objetivos

El Gobierno diseñó el componente de “Vías para la Paz” como una estrategia piloto para el desarrollo de la infraestructura vial en zonas deprimidas y afectadas por altos niveles de violencia. Este componente se enmarca dentro del Plan Colombia como parte integral de La Red de Apoyo Social.

Los objetivos de “Vías para la Paz” son:

- Desarrollar proyectos de mejoramiento de la infraestructura de transporte en las zonas críticas de conflicto. En particular, el Programa se orientará a la formulación y desarrollo de proyectos carreteros, y la adecuación de canales navegables en aquellas zonas en donde la comunicación por vía terrestre no es posible. Esto permitirá articular y viabilizar las actividades productivas de las regiones, además de mejorar la calidad de vida de la población.
- Desarrollar un programa de empleo temporal a través de la utilización intensiva de mano de obra local no-calificada en la ejecución de las obras de infraestructura. Esto permitirá mitigar la caída en los ingresos de la población pobre, originada por el aumento del desempleo. En consecuencia, y con el objeto de asegurar la viabilidad y sostenibilidad de la política de paz en el largo plazo, las inversiones a ser emprendidas deberán enmarcarse bajo los principios de integralidad, participación, sostenibilidad ambiental, y descentralización.
-

4.2 Criterios de selección y priorización

En desarrollo de estos principios y en coordinación con el Ministerio de Transporte, se definieron los principales criterios de selección y priorización de los proyectos en función del objetivo central del Programa.

a) Criterios generales y de política:

1. Proyectos incluidos en zonas priorizadas en el Plan Colombia como complemento de los programas de desarrollo alternativo.
2. Proyectos que contribuyan a la integración con los países vecinos, siempre y cuando cumplan con el objetivo central del Programa.

b) Criterios socio–económicos, técnicos y ambientales:

1. Proyectos evaluados desde el punto de vista técnico y ambiental: estudios de preinversión, factibilidad, diseños de ingeniería completos y licencia ambiental.
2. Proyectos que beneficien entidades territoriales clasificadas en categorías 5 y 6 (regiones pobres con mayores necesidades básicas insatisfechas).
3. Proyectos que garanticen la vinculación de mano de obra local.
4. Proyectos que involucren una mayor contrapartida de las comunidades locales o entidades regionales con respecto a su inversión total.

En el caso específico de los proyectos fluviales, además de los criterios anteriores, debe tenerse en cuenta que los mismos contribuyan al desarrollo multimodal del transporte y a mejorar las condiciones de uso de los ríos para transporte rural.

4.3 Subprogramas y localización

Con base en los criterios mencionados anteriormente, se identificaron los diferentes tipos de proyectos que serán llevados a cabo como parte del componente de “Vías para la Paz” y su respectiva localización, los cuales se clasifican de la siguiente manera:

1. **Red primaria:** construcción y mejoramiento de carreteras, estabilización de la superficie de rodadura y construcción de obras de drenaje, entre otros
2. **Red secundaria:** construcción, rehabilitación y mejoramiento de vías mediante la ejecución de obras como estabilización de la superficie de rodadura, parcheos y construcción de drenajes, entre otros.
3. **Red terciaria:** mantenimiento rutinario como rocería, limpieza de cunetas y alcantarillas, entre otros.
4. **Proyectos fluviales:** recuperación de la navegabilidad de los ríos y dotación de infraestructura portuaria básica.
5. **Proyectos de puentes:** construcción y rehabilitación de los puentes en vías incluidas dentro del programa.

4.4 Costos y Financiación

Para una primera etapa (2000-2002), y de acuerdo con estimativos realizados por el DNP y el Ministerio de Transporte, el costo total de los proyectos seleccionados para el componente de “Vías para la Paz” asciende a US\$206.5 millones.

El Gobierno ha solicitado a la CAF una operación de crédito por US\$162 millones, para la financiación del 78% de las obras incluidas dentro del componente. El 22% restante (US\$44.5 millones) será aportado por la Nación, los departamentos y los municipios beneficiados, como contrapartida al crédito. La distribución por componente y por fuente de financiación se muestra en el cuadro 4:

Cuadro 4
Financiación del Componente “Vías para la Paz”
(Aplicación preliminar de los recursos en millones de dólares)

PROYECTO	COSTO TOTAL	FINANCIACIÓN	
		Recursos Crédito Externo	Contrapartida
Proyectos de carreteras	174.2	136.3	37.9
Proyectos fluviales	17.1	13.5	3.6
Proyectos de Puentes	15.1	12.1	3.0
Evaluación del Programa	0.1	0.1	0.0
TOTAL	206.5	162.0	44.5

5. Recomendaciones

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los componentes del Programa Manos a la Obra de la Red de Apoyo Social descritos en este documento.

2. Autorizar al Gobierno Nacional para contratar empréstitos externos hasta por el equivalente a US\$362 millones con destino a los componentes “Proyectos Comunitarios” y “Vías para la Paz” del Programa Manos a la Obra. Las condiciones financieras serán las que, en su momento, defina la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.
3. Solicitar al DNP:
 - Coordinar la conformación del Comité Asesor de la Red de Apoyo Social.
 - Definir con el FIP y al Ministerio de Transporte el cronograma y las actividades para la puesta en operación de los componentes “Proyectos Comunitarios” y “Vías para la Paz”.
 - Coordinar y supervisar el seguimiento y la evaluación de impacto del Programa Manos a la Obra. Para el componente “Vías para la Paz” dichas actividades se realizarán conjuntamente con el Ministerio de Transporte.
 - Coordinar la ejecución de los proyectos piloto del componente “Proyectos Comunitarios”.
4. Solicitar a FINDETER que, en coordinación con el DNP, conforme los equipos de trabajo regionales para la recepción y evaluación de los proyectos comunitarios de acuerdo con los lineamientos señalados en este documento.
5. Solicitar al FIP presentar al DNP cada seis meses informes de avance de los desembolsos y ejecución de cada uno de los empréstitos.
6. Solicitar al Ministerio de Transporte:
 - Coordinar la operación general del componente de “Vías para la Paz”, para lo cual deberá adoptar los mecanismos necesarios para su ejecución.
 - Coordinar las gestiones y trámites de las licencias ambientales ante el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, según su competencia.