



# EVALUACIÓN EJECUTIVA AL PROGRAMA OBRAS PARA LA PAZ



**Informe Consolidado**

**EVALUACIÓN EJECUTIVA (E<sup>2</sup>) DEL PROGRAMA “OBRAS PARA LA PAZ  
(OPP)” DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AS)**

**DESCRIPCION DEL PROGRAMA**

<b>Contenido</b>	<b>Pag.</b>
1. Diseño del Programa.....	05
1.1. Descripción General del Programa.....	05
1.2. Justificación del Programa.....	06
1.3. Política Global y/o Sectorial a que Pertenece el Programa.....	06
1.4. Otras Intervenciones y Principales Antecedentes.....	10
1.5. Objetivos y Metas del Programa a Nivel de Fin.....	11
1.6. Objetivos y Metas del Programa a Nivel de Propósitos.....	11
1.7. Beneficiarios Objetivo.....	12
1.8. Descripción de las Componentes (Bienes y/o Servicios) Que Entrega el Programa.....	13
1.9. Descripción de las Actividades que se Realizan en el Marco del Programa.....	14
1.10. Estructura de la Matriz del Marco Lógico.....	16
1.11. Indicadores de la Matriz del Marco Lógico.....	18
1.12. Modelo Teórico.....	18
2. Resultados.....	19
2.1. Beneficiarios Efectivos (cobertura efectiva).....	19
2.2. Resultados en Cuanto a Componentes.....	20
2.3. Calidad y Oportunidad de los Componentes.....	21
2.4. Uso de los Componentes por Parte de los Beneficiarios.....	23
3. Manejo Operativo .....	24
3.1. Insumos.....	24
3.2. Análisis de Procesos.....	25
3.3. Focalización.....	29
3.4. Diseño de Componentes (priorización, viabilidad y selección de proyectos.).....	32

3.5. Proceso de Producción.....	35
3.6. Productividad.....	38
3.7. Actividades de Monitoreo y Evaluación.....	38
3.8. Reformulaciones del Programa.....	41
4. Estructura Organizacional.....	41
4.1. Estructura Organizacional Interna.....	41
4.2. Mecanismos de Coordinación Externa.....	47
4.3. Otros Programas Relacionados.....	48
5. Manejo Económico y Financiero.....	51
5.1. Antecedentes Presupuestarios y Fuentes de Financiación.....	51
5.2. Asignación y Distribución de Recursos.....	52
5.3. Uso de Recursos Financieros.....	53

APENDICE 1 -CONSIDERACIONES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE PND Y OPP.

ANEXO 1 - LISTADO DE OBRAS DEL PROGRAMA OPP-VIGENCIAS 2004 A 2007.

## ACRONIMOS - SIGLAS

FIP	Fondo de Inversión para la Paz
RAS	Red de Apoyo Social- Integrado por Programas
	Empleo en acción Familias en acción Jóvenes en acción
FIDS	Estrategia Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social
OPP	Programa Obras para la Paz
PC	Plan Colombia
DZP	Estrategia Desarrollo Zonas Deprimidas
PRS	Plan de Reactivación Social
MML	Matriz de Marco Lógico
DIAS	Dirección de Infraestructura de Acción Social
GAD	Gastos Administrativos
REC	Recuperación de Municipios
MAR	Mecanismo de Atención Rápida
RST	Recuperación Social del Territorio
SPE	Superación Pobreza Extrema.
IPSC	Instancias de Participación y Control Social
PES	Plan Estratégico de Sostenibilidad
MOPP	Manual Operativo del Programa Obras para la Paz
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
FGB	Familias Guarda Bosques
FRONT	Fronteras
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial

## DESCRIPCIÓN

### 1. Diseño del Programa

#### 1.1 Descripción General del Programa

En Colombia existen comunidades afectadas por la pobreza, o por otros factores que las hacen vulnerables tales como violencia, cultivos ilícitos, minusvalía, etc.

El Programa Obras Para la Paz (OPP), está concebido para construir obras de infraestructura que beneficien a las mencionadas comunidades vulnerables con la construcción de obras específicas tales como: vías, energía, saneamiento básico y obras sociales comunitarias. En el Programa OPP se contempla el establecimiento de una comunicación entre las comunidades, los gobiernos locales y La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (AS) para que las obras que se construyan con los escasos recursos disponibles, tengan el carácter de prioritarias y además se pueda garantizar su funcionamiento. Este es por ejemplo, el caso de los acueductos que requieren una organización para su funcionamiento.

El Programa OPP funciona dando apoyo a diversos programas: al Plan Padrinos (acondicionamiento de escuelas), al Programa Reconstrucción de Municipios (reconstruye estructuras dañadas por los actores violentos), al Programa Familias en Acción, al Programa Madres Comunitarias, al Programa de Reactivación Social, al Programa de Familias Guardabosques, al Programa de Seguridad Alimentaria y Minicadenas Productivas y Sociales, al Programa vías para la paz. A su vez, es un apoyo para los Consejos Comunales de la Presidencia y a los Consejeros de Paz: acondicionamiento de lugares de reinserción, entre otros.

El Programa OPP es un programa que ha tenido su origen y se ha venido gestando a través de varios Gobiernos. El origen puede verse con la creación de la Red de Solidaridad Social en 1997.

Estas dos circunstancias, de una parte la existencia de las comunidades vulnerables y de otra la obligación estatal de defender la población, han generado la creación de programas específicos. Uno de ellos es el programa Obras para la Paz.

#### 1.2 Justificación del Programa

##### **Razones por las que se ha creado el programa OPP:**

Como se dijo, en Colombia existen comunidades muy afectadas por la pobreza, o por otros factores que las hacen vulnerables, tales como violencia, cultivos ilícitos, minusvalía, etc. Es claro que en Colombia las comunidades vulnerables no son fáciles de ser precisamente localizadas.

Estas comunidades por sus propios medios y dentro del funcionamiento económico de Colombia, si el Estado no les ayuda, estarían condenadas a situaciones de pobreza extrema, lo que por un lado se puede interpretar como una injusticia social y por otro

lado como un peligro social para el resto de la comunidad. En estas circunstancias el Estado, está obligado a tomar medidas que ayuden a estas comunidades.

La justificación del programa se fundamenta en la existencia de comunidades vulnerables y en la obligación que tiene un Estado comunitario de proteger estas clases, involucrando a la ciudadanía en la consecución de fines sociales, e invirtiendo con eficiencia y austeridad los recursos públicos en el logro de estos fines.

Con esto el Estado pretende, no tan solo la protección de estas comunidades mencionadas que se pueden llamar en forma genérica vulnerables, sino también proteger al resto de la población de las situaciones de anarquía y violencia que tienden a generar las comunidades vulnerables en su búsqueda por satisfacer sus necesidades primarias. (Este último comentario se deduce intrínsecamente del nombre del programa).

### **1.3 Política Global y/o Sectorial a que Pertenece el Programa Políticas en que se enmarca el programa OPP**

El OPP se enmarca en los lineamientos de las siguientes políticas:

- la consolidación de la política de seguridad democrática, el control y defensa de la soberanía nacional
- el combate al problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado
- la convivencia y la seguridad ciudadana, la superación del desplazamiento forzado por la violencia, la protección de los derechos humanos, la política de reconciliación
- la política de fortalecimiento de condiciones de desarrollo y paz
- la lucha para la superación de pobreza y el apoyo a la población vulnerable, la lucha contra las necesidades básicas insatisfechas, el apoyo al trabajo
- la infraestructura para el desarrollo, el acceso a los servicios de energía eléctrica y gas, la protección del agua
- la equidad en el campo.

Todas estas son políticas del vigente Plan de Desarrollo-Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos 2006-2010, que es una continuación del PND 2002-2006.

El Programa OPP forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del actual gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo da unas pautas que teóricamente deben ser las que guíen la actuación del Programa OPP.

Estas pautas del PND pueden dividirse en 2 temas:

- Temas de tipo social y
- Temas de infraestructura que no son excluyentes de los de tipo social, por el contrario son muy relacionados y complementarios.

Respecto de la infraestructura, en lo que toca al Programa OPP, el PND, contempla la extensión de la cobertura y la reducción de costos, particularmente en las áreas de transporte y de energía.

Para el PND, el transporte se confunde con la accesibilidad territorial y estipula básicamente el desarrollo del transporte intermodal, es decir un transporte en el que se integren los diferentes modos de transporte, terrestre (carretera y ferrocarril), transporte fluvial y marítimo y transporte aéreo. Ver Apéndice 1.

También considera la accesibilidad a los servicios de energía eléctrica y gas. Especialmente relacionado con el Programa OPP, debe considerarse el PND en lo tocante con la energía eléctrica en zonas no interconectadas, pues en estas zonas, generalmente apartadas, es en las que está contemplado, principalmente, debe aplicarse el programa OPP.

En términos generales, la estrategia implementada por este plan cambió el enfoque asistencial y de emergencia por un enfoque de desarrollo regional permanente. Este nuevo enfoque valora como factor crítico de su éxito, la participación activa de la comunidad y del sector privado.

Adicionalmente, el PND reorienta la estrategia del Plan Colombia (PC) mediante las políticas de:

1. Seguridad Democrática, y
2. Reactivación Económica y Social.

En síntesis se distinguen en la política global del Gobierno dos líneas que a veces coinciden a saber:

1. Seguridad democrática, con énfasis en lo social y
2. Reactivación económica y social que en nuestro caso hace un énfasis en la infraestructura y más específicamente en la infraestructura de transporte y en el suministro de energía.

El programa OPP se enmarca en estos lineamientos. No obstante, se debe aclarar que ésta relación no se encuentra bien explícita en los documentos con que opera el programa.

### **Entidad a que está adscrito el Programa OPP**

El Programa OPP es ejecutado principalmente por la Dirección de Infraestructura de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (AS).

A continuación se detallan los principales elementos normativos que han definido el marco en que opera el Programa al interior de la Entidad correspondiente.

- La creación de la Red de Solidaridad Social (RSS). Fue un establecimiento público adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR), cuyos objetivos fueron financiar y cofinanciar proyectos de apoyo a los sectores más pobres de la población colombiana.
- La creación del Fondo de Inversión para la Paz (FIP), mediante la emisión de 2 billones de pesos en bonos, denominados Bonos de Solidaridad para la Paz, que se usarían para financiar las negociaciones de paz. En ese momento

se hizo el diagnóstico de que las causas últimas del conflicto colombiano eran la debilidad institucional y la ausencia del Gobierno colombiano en distintas regiones.

El FIP se involucró en el Plan Colombia-PC y se encaminó a la financiación de los programas Red de Apoyo Social (RAS) y de la Estrategia de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social (FIDS).

El FIDS estaba integrado por los programas de derechos humanos, atención humanitaria y desarrollo alternativo integral. A esta estrategia FIDS, se adscribieron los programas Vías Para la Paz y Obras Para la Paz-OPP.

- El FIP entró en operación en octubre de 2000 y en esta etapa inicial 2000-2001 se dirigió a las regiones del Plan Colombia Sur oriente, Magdalena Medio y Macizo Colombiano.

Al iniciar su presidencia, el Dr. Álvaro Uribe Vélez, anunció su compromiso de apoyar y mejorar el Plan Colombia, entre otras acciones mediante un nuevo enfoque de desarrollo alternativo y sostenible.

- La creación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (AS). Con el Decreto 2467 de 2005 se fusiona la ACCI a la RSS y se crea así la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (AS).
- La Resolución No. 0002 del 7 de agosto de 2005 organizó unas áreas de gestión y unidades territoriales en la AS. No figura la Dirección de Infraestructura como parte explícita en ninguna de esas áreas.
- El Decreto 2713 del 31 de diciembre de 1999 modificó la estructura de la Red de Solidaridad Social, y dictaminó las funciones de sus dependencias.

#### **1.4 Otras Intervenciones y Principales Antecedentes**

Existen múltiples intervenciones anteriores del Estado colombiano que pueden considerarse como en el mismo campo de acción, por ejemplo:

- El fondo Nacional de Caminos Vecinales que funcionó desde 1960, tenía por objeto principal la Red Terciaria de Carreteras. Actualmente, esta función está adscrita al INVIAS.
- El INSFOPAL construía acueductos y alcantarillados.
- El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica - Icel, antes, hoy Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas-Ipse, ha trabajado en la Red no Interconectada.

Actualmente, se implementa las siguientes intervenciones:



- El Ministerio de Obras Públicas y Transporte, posteriormente Mintransporte, ha hecho obras de puertos en los ríos de lo que se llamaba los Territorios Nacionales y muchas obras tales como prevención de inundaciones etc.
- El Ministerio del Medio Ambiente, trabaja en proyectos de saneamiento básico.
- El Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, construye y mantiene aeropuertos en regiones apartadas de Colombia.
- Las gobernaciones y las alcaldías, ejecutan obras viales, de electrificación, hospitales, escuelas, de saneamiento básico (acueductos y alcantarillados).
- Pueden considerarse también otras intervenciones de Acción Social como vías para la paz y eje cafetero.

El Programa se diferencia de las intervenciones mencionadas al tener un propósito del fortalecimiento social, mediante el empoderamiento de los individuos y sus comunidades frente a lo público y el establecimiento de proyectos de sostenibilidad de las obras entregadas que lleven a una mayor cohesión social y apropiación en su interior.

### **1.5 Objetivos y Metas del Programa a Nivel de Fin**

Ver matriz de marco lógico, numeral 1.10

El Objetivo del Programa a nivel de fin es *“crear oportunidades que posibiliten los logros económicos y sociales de las personas que habitan en los municipios afectados por la violencia, la pobreza y la presencia de cultivos ilícitos.”*

No existen metas de corto, mediano y largo plazo, ni cronograma, ni medio de verificación a nivel de fin.

### **1.6 Objetivos y Metas del Programa a Nivel de Propósitos**

(Loc. Cit)

El Programa tiene 3 propósitos principales:

- *Construcción de proyectos integrales de infraestructura*
- *Reconstrucción de viviendas e infraestructura.*
- *Fortalecimiento social, mediante el empoderamiento de los individuos y sus comunidades frente a lo público y el establecimiento de proyectos de sostenibilidad de las obras entregadas que lleven a una mayor cohesión social y apropiación en su interior.*

No existen metas de corto, mediano y largo plazo, ni cronograma, ni medio de verificación a nivel de propósitos.

### **1.7 Beneficiarios Objetivo**

Los beneficiarios objetivo son o han sido algunas comunidades vulnerables. Se entiende por comunidades vulnerables:

- Las comunidades más pobres de la población colombiana en materia de empleo, educación, alimentación, seguridad social, actividades recreativas y culturales;
- Las comunidades golpeadas por la delincuencia organizada es decir, la guerrilla, el paramilitarismo y el narcotráfico;
- Las comunidades asentadas en territorios poco integrados a las grandes ciudades por carreteras, líneas aéreas y telecomunicaciones, como la Amazonía, la Orinoquía, el Magdalena Medio, la Costa Pacífica y Putumayo;
- Las comunidades afectadas por eventos desastrosos como sismos e inundaciones.

Se pueden considerar que este programa tiene 3 tipos de beneficiarios objetivo que son:

1. Las comunidades vulnerables (población)
2. Los municipios que son los encargados de identificar las personas beneficiarias.
3. Las regiones.

Teóricamente como cualquier municipio de Colombia puede ser sujeto a la violencia que de inmediato genera una comunidad vulnerable, se deduce que en principio todos los municipios de Colombia pueden ser beneficiarios objetivo.

### **1.8. Descripción de las Componentes (bienes y/o servicios) que Entrega el Programa**

(Loc. Cit)

El Programa tiene 6 componentes:

1. *“Proyectos de infraestructura.*
2. *Obras de reconstrucción*
3. *Conformación y capacitación de Instancias de participación y control social - IPCS*
4. *Elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Sostenibilidad del Proyecto (PES)*
5. *Inclusión del componente de infraestructura en la Agenda Comunitaria*
6. *Dotación de las obras”*

El programa tiene como una de sus características la participación y control social. Con esto se busca involucrar a los beneficiarios y a los funcionarios regionales en las obras

con la finalidad de la consecución de los fines sociales del Estado Comunitario, más precisamente se trata de que sea la comunidad la que conceptúe sobre la priorización de las obras, la que formule el plan de aprovechamiento de la obra, la que coopere con la dotación de la obra y evalúe la acción estatal al respecto. A veces es necesaria la realización de acuerdos institucionales formales con los gobiernos locales, o con otras instituciones y con las comunidades involucradas.

A nivel de componentes se cuenta con las siguientes metas e indicadores:

**Cuadro No.1**

Niveles de Desempeño	Indicador		Medios de Verificación	Plazo/ Periodicidad	Metas en el período de Evaluación				Metas a Futuro		
	Nombre	Fórmula de Cálculo			2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009
1.1.1 Proyectos de infraestructura	Número de proyectos de infraestructura	N.A.		Anual	150	200	200	85	106	106	106
1.3.2. Obras de reconstrucción	Número de viviendas reconstruidas	N.A.		Anual	Dependiendo de la ocurrencia de hechos violentos				Dependiendo de la ocurrencia de hechos violentos		

## **1.9 Descripción de las Actividades que se Realizan en el Marco del Programa**

(Loc. Cit)

Las actividades del programa se detallan a continuación:

### **“Proyectos de Infraestructura:**

- *Focalización*
- *Convocatoria a las comunidades*
- *Identificación de necesidades y proyectos*
- *Priorización de proyectos*
- *Selección definitiva de proyectos con base en la viabilidad técnica - jurídica y social*
- *Contratación de diseño*
- *Elaboración de presupuesto*
- *Contratación de obra*
- *Contratación de interventoría*
- *Seguimiento de contratos (visita a los proyectos)*
- *Recibo de obra*

### **Obras de reconstrucción:**

- *Lista de daños*
- *Convocatoria para priorización de diseño y construcción de obras*

- *Priorización de Obras*
- *Estudio técnico y financiero*
- *Procedimiento: Solicitud de adquisición de bienes y servicios y/o contratación.*
- *Procedimiento de licitación*
- *Recibir contrato legalizado*
- *Registrar información del proyecto*
- *Solicitar y recibir planos al contratista*
- *Compromisos con administración municipal*
- *Acta parcial de actividades*
- *Obtener visto bueno de interoentor*
- *Designar responsable de seguimiento y supervisión*
- *Evaluar ejecución de obra*
- *Solicitud de prórroga o suspensión*
- *Presentar modificaciones a la comunidad*
- *Acta de recibo de obra*
- *Procedimiento: liquidación de contratos*

#### **Conformación y capacitación de instancias de participación y control social – IPCS:**

- *Socialización del programa con el gobierno y la comunidad local*
- *Formulación del Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) y Matriz de Riesgos*
- *Formulación y ejecución del plan de formación de instancias de participación y control social*

#### **Elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Sostenibilidad del Proyecto (PES):**

- *Formulación del Plan Estratégico de Sostenibilidad*
- *Capacitación a usuarios en mantenimiento de la obra*
- *Definición y vinculación de la instancia administradora del proyecto*
- *Ratificación de acuerdos de sostenibilidad y presentación de los resultados del acompañamiento social*
- *Evaluación participativa del proyecto y aplicación de encuestas de satisfacción*

#### **Inclusión del componente de infraestructura en la Agenda Comunitaria:**

- *Difusión de proyectos de infraestructura*
- *Elaboración y validación del componente de infraestructura en la Agenda de Desarrollo Comunitaria*

### Dotación de la obra:

- *Contratación de dotación de obra*
- *Gestión y verificación de la entrega de dotación"*

### 1.10 Estructura de la Matriz de Marco Lógico.

Con base en lo anterior la Matriz del Marco Lógico tiene la siguiente estructura.

#### Matriz de Marco Lógico.

Niveles de Desempeño	Descripción
<b><u>FIN 1</u></b>	Crear oportunidades que posibiliten los logros económicos y sociales de las personas que habitan en los municipios afectados por la violencia, la pobreza y la presencia de cultivos ilícitos.
<b><u>PROPOSITO 1.1</u></b>	Construcción de proyectos integrales de infraestructura en los municipios focalizados por el Comité de la Dirección de la Agencia.
<b>COMPONENTE 1.1.1</b>	<b>Proyectos de Infraestructura</b>
ACTIVIDAD 1.1.1.1	Focalización
ACTIVIDAD 1.1.1.2	Convocatoria a las comunidades
ACTIVIDAD 1.1.1.3	Identificación de necesidades y proyectos
ACTIVIDAD 1.1.1.4	Priorización de proyectos
ACTIVIDAD 1.1.1.5	Selección definitiva de proyectos con base en la viabilidad técnica-jurídica y social
ACTIVIDAD 1.1.1.6	Contratación de diseño
ACTIVIDAD 1.1.1.7	Elaborar presupuesto
ACTIVIDAD 1.1.1.8	Contratación de obra
ACTIVIDAD 1.1.1.9	Contratación de interventoría
ACTIVIDAD 1.1.1.10	Seguimiento de contratos (visita a los proyectos)
ACTIVIDAD 1.1.1.11	Recibo de obra
<b><u>PROPOSITO 1.2</u></b>	Reconstrucción de viviendas e infraestructura
<b>COMPONENTE 1.2.1</b>	<b>Obras de reconstrucción</b>
ACTIVIDAD 1.2.1.1	Lista de daños
ACTIVIDAD 1.2.1.2	Convocatoria para priorización de diseño y construcción de obras
ACTIVIDAD 1.2.1.3	Priorización de obras
ACTIVIDAD 1.2.1.4	Estudio técnico y financiero
ACTIVIDAD 1.2.1.5	Procedimiento: Solicitud de adquisición de bienes y servicios y/o contratación
ACTIVIDAD 1.2.1.6	Procedimiento de licitación
ACTIVIDAD 1.2.1.7	Recibir contrato legalizado
ACTIVIDAD 1.2.1.8	Registrar información del proyecto
ACTIVIDAD 1.2.1.9	Solicitar y recibir planos al contratista
ACTIVIDAD 1.2.1.10	Compromisos con administración municipal
ACTIVIDAD 1.2.1.11	Acta parcial de actividades

ACTIVIDAD 1.2.1.12	Obtener visto bueno de interventor
ACTIVIDAD 1.2.1.13	Designar responsable de seguimiento y supervisión
ACTIVIDAD 1.2.1.14	Evaluar ejecución de obra
ACTIVIDAD 1.2.1.15	Solicitud de prórroga o suspensión
ACTIVIDAD 1.2.1.16	Presentar modificaciones a la comunidad
ACTIVIDAD 1.2.1.17	Acta de recibo de obra
ACTIVIDAD 1.2.1.18	Procedimiento: liquidación de contratos
<u>PROPOSITO 1.3.</u>	Fortalecimiento social, mediante el empoderamiento de los individuos y sus comunidades frente a lo público y el establecimiento de proyectos de sostenibilidad de las obras entregadas que lleven a una mayor cohesión social y aprobación en su interior.
<b>COMPONENTE 1.3.1</b>	<b>Conformación y capacitación de instancias de participación y control social-IPCS</b>
ACTIVIDAD 1.3.1.1	Socialización del programa con el gobierno y la comunidad local
ACTIVIDAD 1.3.1.2	Formulación del diagnóstico rápido participativo (DRP) y matriz de riesgos
ACTIVIDAD 1.3.1.3	Formulación y ejecución del plan de formación de instancias de participación y control social
<b>COMPONENTE 1.3.2</b>	<b>Elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Sostenibilidad del Proyecto (PES)</b>
ACTIVIDAD 1.3.2.1	Formulación del plan estratégico de sostenibilidad
ACTIVIDAD 1.3.2.2	Capacitación de usuarios en mantenimiento de la obra
ACTIVIDAD 1.3.2.3	Definición y vinculación de la instancia administradora del proyecto
ACTIVIDAD 1.3.2.4	Ratificación de acuerdos de sostenibilidad y prestación de los resultados del acompañamiento social
ACTIVIDAD 1.3.2.5	Evaluación participativa del proyecto y aplicación de encuestas de satisfacción
<b>COMPONENTE 1.3.3</b>	<b>Inclusión del componente de infraestructura en la Agenda Comunitaria</b>
ACTIVIDAD 1.3.3.1	Difusión de proyectos de infraestructura
ACTIVIDAD 1.3.3.2	Elaboración y validación del componente de infraestructura en la Agenda de Desarrollo Comunitaria
<b>COMPONENTE 1.3.4</b>	<b>Dotación de la Obra</b>
ACTIVIDAD 1.3.4.1	Contratación de dotación de obra
ACTIVIDAD 1.3.4.2	Gestión y verificación de la entrega de la dotación

### 1.11 Indicadores de la Matriz de Marco Lógico

Las únicas metas de mediano y largo plazo así como los respectivos indicadores se han dado en el numeral 1.8 de este informe.

## 1.12 Modelo Teórico

El modelo teórico del programa OPP, radica en el hecho de que una persona o una comunidad para poder vivir y/o trabajar con estándares de vida actuales así sean mínimos, necesita las obras de infraestructura, pues ellas suministran los servicios públicos básicos de agua, energía, vías para el transporte, medios de comunicación y lugares de reunión como escuelas, estadios y cuarteles, etc.

Además las obras de infraestructura para su funcionamiento, requieren de un equipo de personas y de unos recursos económicos que son los que mediante el fortalecimiento social contemplado en el programa OPP, se pretende suministrar.

## 2 **Resultados**

### 2.1. Beneficiarios Efectivos (cobertura efectiva)

El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos por el programa en términos de municipios beneficiados:

*Cuadro No.1*

*N° de Beneficiarios Efectivos del programa OPP*

Componentes	Unidad de Medida	2004	2005	2006	2007
1.1.1 Proyectos de infraestructura	Municipios	45	62	76	100
1.3.4. Dotaciones	Municipios	17	122		n.d.

En el año 2004 se hicieron la mayoría de las obras en los municipios alejados de los centros urbanos importantes.

En el 2004 se hicieron inversiones principalmente en:

- Chocó: Bahía Solano, Acandí, Bojayá, Río Sucio.
- Bolívar: Cantagallo.
- Córdoba: Tierra Alta.
- Boyacá: Cubará.
- Magdalena: Santa Marta, Cienaga, Fundación.
- Cauca: Silvia.
- Norte de Santander: Teorama, San Calixto, Convención, Tibú, La Playa.
- Meta: Mapiripán.
- Cesar: Becerril, Puerto Bello.
- Nariño: Buesaco, Tablón de Gómez.
- Caquetá: San Vicente del Caguán.
- Tolima: Chaparral, Río Blanco.
- Antioquia: Necoclí.
- Guaviare: San José del Guaviare.

Los municipios beneficiados aparecen en el listado de obras, anexo al informe.

## 2.2. Resultados en Cuanto a Componentes.

Componentes	Unidad de Medida	Metas en el período de Evaluación			
		2004	2005	2006	2007
Proyectos de infraestructura	Número de proyectos	77	102	96	132
Obras de reconstrucción					
Conformación y capacitación de instancias de participación y control social-IPCS					
Elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Sostenibilidad del Proyecto (PES)					
Inclusión del componente de infraestructura en la Agenda Comunitaria					
Dotación de la Obra	Número de dotaciones	17	122		

En 2004 prevalecieron las obras viales, de electrificación y de saneamiento básico. En el año 2006, cambia el tipo de obras (acentuando el sector comunitario), se incluyen nuevos departamentos en los que se hacen inversiones importantes, se introducen así nuevos beneficiarios.

La revisión del listado de obras anexo, da una información exhaustiva al respecto.

Las obras viales y de electrificación benefician a la población rural y urbana, mientras que las obras de saneamiento básico y social comunitario benefician más directamente a la población urbana.

## 2.3 Calidad y Oportunidad de los Componentes

### Calidad

La calidad de las obras de infraestructura está indicada en el siguiente cuadro:

	VIGENCIAS			
	2004	2005	2006	2007
Obras de infraestructura contratadas.	77	102	96	132
Obras entregadas a satisfacción	67	96	94	131



Obras sin recibo a satisfacción	3	4	2	1
Con defectos de calidad	7	2	0	0

### Oportunidad

Las fechas de inicio y terminación para cada una de las obras de las vigencias 2004 a 2007 se encuentran en el Anexo 1.

### Comentarios

Si bien se aprecia en el Anexo 1-Listado de Obras del Programa OPP-Vigencias 2004 a 2007, estadísticamente puede considerarse que la calidad de las obras es buena, es decir que relativamente las obras con defectos de calidad son pocas, en la etapa de recolección de información de esta evaluación si se observó que en algunos contratos que ejecuta AS existen problemas de mala calidad de las obras, de sobre costos (mayores costos a los inicialmente pactados) y de demoras en la entrega de las obras. Se hace hincapié: no se puede afirmar que estas patologías en la contratación que siempre se presentan sean más recurrentes de lo usual en el caso de OPP.

En cuanto a los problemas de calidad a continuación se presentan algunos ejemplos:

- Construcción, montaje y puesta en marcha de una micro central hidroeléctrica, para la población de Bahía Cupica, valor \$1.247.995.643, vigencia-2004. La obra tuvo un problema, según el Párroco de Bahía Cupica, no estaba funcionando cuando se entrevistó, hubo meses en que no funcionó.
- Construcción de un centro comunitario y dos pontones en el municipio de La Victoria - Caldas, valor \$500.000.000, vigencia - 2006. En la construcción de los pontones se observó que no existía un estudio de socavación, lo que pone en peligro la obra, de hecho en la región se ha presentado el problema de que los ríos destruyen las obras. Parece que no se hicieron estudios hidráulicos, no se diseñó la cimentación de los Box-Coulvert, por esta razón se han presentado reclamos del contratista y solicitudes de reajustes, es decir sobrecostos de las obras. Esta información se obtuvo a través del trabajo de recolección de información de esta evaluación.
- Puente sobre la Quebrada Tulapa en Vereda Porvenir, Antioquia, vigencia 2004. En este caso, le falta relleno en las cabeceras, barandas. Actualmente, el puente es un peligro para los niños. El contratista incumplió con la obra y se están adelantando las acciones necesarias para hacer las pólizas efectivas. A su vez, el Contratista quedo debiendo dinero a los trabajadores por lo cual se está gestionando la póliza de prestaciones sociales y salarios. AS no podrá intervenir en esta obra hasta que esta situación no este resuelta.
- Electrificación Rural en Veredas El Taladro, La Peña en Cantagallo, La Pedregosa y La Esmeralda de San Pablo, vigencia 2004. No había cobertura por parte de la Electrificadora.

A continuación se presentan algunos ejemplos de obras inconclusas detectadas en las visitas realizadas por el consultor:

- Construcción y puesta en marcha de la primera fase del Terminal Pesquero Artesanal en San Andrés Isla, valor \$541.721.664, vigencia-2006. Pese a que se pagó el anticipo, la obra no se comenzó y fue necesario solicitar la caducidad del contrato. De acuerdo al trabajo de campo realizado se atribuye la no ejecución de la obra a que se contrató por debajo de los precios comerciales.
- Reconstrucción y mejoramiento de la vía de acceso y el entorno de la playa de Manzanillo en la Isla de San Andrés y Providencia, Valor \$498.869.561, vigencia-2005. Se comenzó la obra pero no se terminó. De acuerdo con el trabajo de campo realizado, esta no terminación se atribuye a precios bajos, con base en las entrevistas realizadas para el levantamiento de información.

En cuanto a los problemas de oportunidad en la entrega, en algunos casos se ha visto que existen en el nivel efectivo de cumplimiento de las actividades a la luz de las metas fijadas aparece retardado en algunos casos por cuanto, obras programadas con la vigencia del 2005 y 2006, aún no se han iniciado o no se habían terminado en septiembre de 2007. Algunos ejemplos:

- La construcción de un muelle en el río Vaupés en Miraflores-Guaviare y el plan de gestión de residuos sólidos en San Andrés.
- Mejoramiento de la línea de conducción de la bocatoma del acueducto de Pijao, Quindío. Vigencia 2006. No se ha iniciado la construcción (Septiembre de 2007).
- Acueducto-Red de distribución en Cartagena del Chairá-Caquetá, valor \$250.000.000, vigencia-2006. Solo se empezaron los trabajos en agosto de 2007. Esto debido a que el convenio para la realización de esta obra fue suscrito en septiembre de 2006 y los diseños fueron aprobados por la ventanilla única del MAVDT.

#### **2.4 Uso de los Componentes por Parte de los Beneficiarios**

Se observa que en los contratos que ejecuta AS, en algunos casos existen problemas relacionados con el hecho que las obras se ejecutan pero no se usan.

Se hace hincapié: no se puede afirmar que estas patologías en la contratación que siempre se presentan sean más recurrentes de lo usual en el caso de OPP.

A continuación se presentan algunos ejemplos obtenidos a través de la recolección de información realizada en el marco de esta evaluación:

- Construcción puesto de salud de la Vereda La Lisa del Distrito de Santa Marta, valor \$142.202.550, vigencia-2004. La obra esta en buen estado pero no se usa. Es necesario aclarar que esta obra no se está usando porque la administración municipal no ha legalizado la propiedad del predio. Por esta razón, no se ha asignado personal para trabajar en la obra. Siendo así el uso de la obra no es responsabilidad directa de AS. No obstante, la CGS está gestionando con los responsables la solución de este inconveniente.

- Alcantarillado de San Miguel, Putumayo. Vigencia - 2003.No funciona sin acometidas internas (Septiembre de 2006). Las acometidas internas son responsabilidad de cada propietario.

### 3. Manejo Operativo

#### 3.1. Insumos

##### Recursos Humanos:

##### **Internamente:**

La inspección del organigrama de la Dirección de Infraestructura, muestra que trabajan para el programa:

- Consejero Presidencial
- Director de Acción Social
- Dirección de Infraestructura 40 funcionarios aproximadamente
- Facilitadores sociales, variables, aproximadamente 35.

Los gestores o facilitadores sociales tienen entre otras, las siguientes funciones:

- A través de los gestores sociales y las organizaciones creadas se establece un plan de acuerdo con los proyectos construidos por El Programa dentro del municipio.
- El gestor social acompaña a las organizaciones identificadas o creadas en el municipio para la definición del Plan de Aprovechamiento de la Obra.
- El gestor social acompaña a las organizaciones identificadas o creadas en el municipio en la ejecución del Plan de Aprovechamiento de la Obra.

##### **Externamente:**

- Los alcaldes y demás personal de alcaldías que participan.
- Los contratistas que diseñan y ejecutan las obras.
- Los funcionarios de los operadores, que son el INVIAS, el IPSE y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Rural (MMAVDT) y las fiduciarias, Fidupetrol y Fiduciaria de Occidente.

##### Recursos Físicos:

- Las oficinas en 200m<sup>2</sup> aproximadamente, con su dotación.
- Las oficinas de acción social de las unidades territoriales.

**Cuadro No.1**

**Recursos Financieros** (En millones de pesos)

AÑO	2004	2005	2006	2007	2008 (*)	2009 (*)	2010 (*)
<b>VALOR</b>	29.000	40.000	40.000	41.000	51.000	51.000	51.000

(\*) Tomada del anexo 1.B PIN ver anexo 1.1 de este informe.

### 3.2 Análisis de Procesos<sup>1</sup>

La matriz de marco lógico, que aparece en el numeral 1.10 considera seis componentes:

Componente 1.1.1.	Proyectos de Infraestructura.
Componente 1.2.1.	Obras de Reconstrucción.
Componente 1.3.1.	Conformación y capacitación de instancias de participación y control social-IPCS
Componente 1.3.2.	Elaboración y ejecución del plan estratégico de sostenibilidad del proyecto (PES).
Componente 1.3.3.	Inclusión del componente de infraestructura en la Agenda Comunitaria.
Componente 1.3.4.	Dotación de Obra

#### **Proceso de producción de proyectos de infraestructura:**

- Actividad 1.1.1.1 Focalización:** Mediante esta actividad se decide cuales municipios serán objeto de inversiones de OPP. Este proceso se describe con detalle en la sección 3.3.
- Actividad 1.1.1.2 Convocatoria a las comunidades:** Una vez que se ha focalizado un municipio o mas generalmente un ente territorial, se le comunica al alcalde (o funcionario pertinente) el informe respectivo, entre otros objetos con el de convocar a la comunidad para que sea ella la que participe en la priorización o selección del proyecto.
- Actividad 1.1.1.3 Identificación de necesidades y proyectos:** Mediante reuniones con el alcalde y demás funcionarios de los entes territoriales, mediante reuniones con miembros de la comunidad se identifican los proyectos necesarios o deseables.
- Actividad 1.1.1.4 Priorización de proyectos:** Como resultado de estas reuniones en las que se han identificado las necesidades, los funcionarios de AS, determinan el proyecto o proyectos que definitivamente serán ejecutados, ordenándolos prioritariamente. Este proceso se describe en la sección 3.4
- Actividad 1.1.1.5 Selección definitiva de proyectos con base en la viabilidad técnica-jurídica y social:**  
Con base en las viabilidades técnica, jurídica, social y presupuestal, se hace la selección definitiva de los proyectos que se van a ejecutar.
- Actividad 1.1.1.6 Contratación de diseño:** Se contratan los diseños si es necesario. En algunos proyectos no es necesario porque el ente territorial los suministra.

---

<sup>1</sup> La palabra procesos se usa en el Sistema de calidad de AS con un significado específico. Cuando nos refiramos a esos procesos se aclarará que se trata de los procesos contemplados en el Sistema de Calidad de AS.

También se da el caso en que el diseño no se contrata con un diseñador, sino que se hace un convenio con una entidad territorial.

**Actividad 1.1.1.7**     **Elaboración de presupuestos:** Con los diseños definitivos se elabora un presupuesto.

**Actividad 1.1.1.8**     **Contratación de obras:** Las obras se contratan sea directamente mediante una convocatoria, o a través de una fiducia o mediante convenio con el ente territorial que a su vez contrata con el constructor.

**Actividad 1.1.1.9**     **Contratación de interventoría:** Se hace directamente por DIAS o mediante asesorías de operadores a través de fiducias. También la contratan entes territoriales en caso de convenios.

**Actividad 1.1.1.10**   **Seguimiento de contratos:** Se hace a través de la interventoría y de la supervisión de la interventoría, en el caso de que AS contrate directamente la construcción.  
En el caso de que la construcción sea contratada con una fiducia, la interventoría puede ser contratada directamente o por la fiducia y el seguimiento se hace por un comité integrado por miembros de AS y la fiducia.

**Actividad 1.1.1.11**   **Recibo de obra:** Se hace mediante un acta que suscriben el contratista y el supervisor y  
  
Mediante un acta de liquidación suscrita por el interventor, el contratista y AS.  
  
En el caso de obras contratadas a través de la fiducia, el acta de liquidación queda firmada por la fiducia, el contratista, el supervisor y el operador técnico.

Los procesos para la producción de los demás componentes se describen en la Matriz de Marco Lógico.

### **Cuellos de Botella**

Existen cuellos de botella en el proceso que lleva a la selección definitiva de proyectos, es decir en los procesos que van de la focalización a la selección definitiva del proyecto que se pueden llamar procesos de preinversión, que ejecuta la Coordinación de Gestión Social de la DIAS y que teóricamente se realiza en aproximadamente 180 días. El Programa ha manifestado esfuerzos para solucionar este cuello de botella.

Los procesos que van desde la selección definitiva del proyecto hasta el recibo de la obra se llaman procesos de inversión y los ejecuta la Coordinación de Gestión Técnica. También en estos procesos hay cuellos de botella.

Sin embargo, en la práctica parece que estos procesos son más dilatados. A manera de ejemplo se expone un caso el cual no es representativo pero permite comprender la

problemática: en el contrato de la casa de la cultura de Paraguachón, vigencia 2005, es decir que el proceso de focalización y priorización debió iniciarse en el 2004, la convocatoria para la construcción se hizo en septiembre de 2005, el contrato se firmó en mayo de 2006 y el acta de finalización de obras se suscribió en febrero de 2007, es decir que en este caso la obra abarcó vigencias de 4 años.

No sobra comparar estos tiempos con la duración del contrato de obra, que es de 90 días y con el tiempo dado para presentar oferta económica que va del 8 al 14 de marzo, es decir 5 días hábiles para un constructor con sede en Bogotá, y para una obra en Paraguachón -Guajira.

Es frecuente que a los constructores se les de poco tiempo para construir las obras y a los consultores poco tiempo para realizar los estudios y diseños.

### **3.3 Focalización**

Mediante la focalización se determinan usualmente los municipios en los que se van a hacer inversiones en un año determinado. Exactamente la focalización se hace al final de un año para decidir en que municipios se va a invertir en el año siguiente.

Los criterios de focalización teóricos, están dados por las diferentes leyes y acciones gubernamentales que fueron antecedentes del OPP y que fueron transcritos en los numerales 1.2, 1.3 y 1.4 de este informe. Es decir que se deben focalizar municipios en los que se encuentren las comunidades vulnerables.

En el sistema de calidad de AS existe un procedimiento: focalización territorial y difusión a alcaldes municipales que comprende las siguientes actividades:

- Revisar municipios atendidos.
- Establecer estrategias nueva vigencia.
- Definir municipios potenciales.
- Propuesta de municipios a atender.
- Presentar a consejo directivo.
- Aprobar estrategias y municipios.
- Informar a alcaldes.

Teóricamente, esta focalización se articula con los demás programas y estrategias de la AS y del alto Gobierno Nacional, asegurando el alineamiento del programa con el PND. Se busca generar el mayor impacto en las zonas vulnerables y vulneradas del país. Sin embargo no se define un criterio claro para determinar cuales son estas zonas.

La focalización en la práctica ha sido una decisión de los directivos de la DIAS y de la AS, que toma en cuenta, o mejor que se basa en instancias tales como:

1. Consejos de ministros (Sesiones ordinarias, Conpes, etc)
2. Consejos comunitarios o reuniones con los representantes de las comunidades en las que el Alto Gobierno adquiere compromisos.
3. Definición de zona estratégica por parte del Alto Gobierno.
4. Lista priorizada de municipios aprobada por el Consejo Directivo del FIP con la que opera normalmente el programa.

## 5. Alta Consejería del Plan Colombia.

Aunque en el MOPP se estipula que debe quedar un acta del Comité de Coordinación de Infraestructura, de estas actas solo ha allegado el consultor las correspondientes a los años 2004 y 2007.

**Para el año 2004.** Existe un escrito titulado “Plan Colombia Dirección de Infraestructura Distribución de Recursos 2004”.

Según este documento los recursos son invertidos en dos componentes prioritarios: Apoyo, a la Política de Seguridad Democrática, y al Mecanismo de Atención Rápida (MAR).

Las estrategias que se apoyan con el primer componente son:

- Estrategia Desarrollo en Zonas Deprimidas y de Conflicto-articulación con el programa Familias Guardabosques.
- Estrategia de Zonas de Frontera.
- Estrategia de Zonas de Negociación.
- Estrategia de Zonas con Alta Vulnerabilidad al Conflicto Armado.

El segundo componente obedece a la necesidad de atender de manera inmediata necesidades de inversión en infraestructura física y social más urgentes de las comunidades que se encuentren en situaciones de emergencia de cualquier índole o cuyas inversiones facilitarían o dinamizarían la implementación y desarrollo de otras estrategias del PND.

Para la ejecución de los recursos destinados a apoyar las estrategias propuestas por el Gobierno Nacional se tiene como base el listado de municipios priorizado por la Alta Consejería del Plan Colombia.

**Para el año 2007.** Existe el acta 01 de Comité Temático en que participaron el Consejero Presidencial para la Acción Social, el Secretario General de Acción Social, el Director de Programa Presidencial para la Acción Social y la Directora de Cooperación Internacional. El Comité de Coordinación de Infraestructura se basa o acoge una propuesta hecha en un memorando por el Coordinador -Director del Programa de Infraestructura. En dicha Acta se hace una propuesta de distribución de recursos, vigencia 2007, y en el anexo de esta acta, se hace una focalización general por Departamento. También en ese anexo se especifican las estrategias y en el anexo 2 se puede apreciar el detalle por municipio.

Se puede comentar que en el Acta no se hace una motivación clara, una explicación que muestre que esta focalización del Comité Temático, siga un criterio de vulnerabilidad, ni el PND. En efecto en su parte pertinente el Acta reza:

*“3. La prioridad en la ejecución de recursos debe centrarse en los siguientes criterios:*

- a). Rezago de los proyectos con recursos 2006*
- b). Recursos en Fiducias*
- c). Vigencia 2007. No se podrán constituir reservas.”*

Tampoco en el Acta se menciona explícitamente OPP.

### **Mecanismos de Auto-selección:**

Los alcaldes solicitan fondos para un proyecto y eventualmente se apoyan en líderes regionales.

En la cooperación con otros programas tales como “reconstrucción de municipios”, “MAR”, apoyo a los comisionados de paz, se crean circunstancias que ameritan una atención inmediata, que se podría llamar de urgencia, y por tanto se puede decir que son auto-seleccionados.

Otras veces algunos voceros de comunidades solicitan a DIAS, o AS o directamente a la Presidencia obras que son priorizadas por el mecanismo de auto-selección.

Ejemplos:

- Micro central de Bahía Solano
- Ancianato de San Andrés
- Centro cultural de la Victoria
- Edificaciones eclesiásticas en Popayán

### **3.4 Diseño de Componentes (priorización, viabilidad y selección de proyectos)**

**Priorización de proyectos.** Los procesos de priorización, viabilidad y selección definitiva de proyectos, determinan qué proyecto se va a construir en cada uno de los municipios focalizados.

En teoría, existe un prolijo procedimiento de priorización que involucra el concepto de las comunidades, del alcalde o de otro personaje relevante dentro del proyecto.

La priorización contempla los siguientes criterios:

- Listado de proyectos priorizados por el gobierno local y la comunidad. Con el Programa se busca atender las necesidades más urgentes identificadas por el municipio, es por ello que el principal insumo para la priorización de proyectos es el resultado del análisis de necesidades y proyectos realizado por el mismo municipio.
- Identificación de los proyectos que beneficien el mayor número posible de personas por millón de pesos invertido. Este criterio busca focalizar la inversión hacia grupos de población definidos, caracterizados por las carencias de bienes públicos en sus comunidades.
- Ponderación del peso que cada sector tiene en el mejoramiento de la calidad de vida.



- Disponibilidad presupuestal. Esta se hace de acuerdo con los recursos estimados para cada municipio y aprobados en la focalización por el Consejo Directivo del FIP, y a la estimación del costo de la obra.

En esta priorización interviene la comunidad y también el criterio del Alcalde. En los proyectos de Cupica, Ancianato de San Andres, Casa Cultural la Victoria, entre otros, se observa que hay una influencia muy definida del Alcalde, o de otro personaje, porque es en razón de una solicitud de alguno de ellos que se hace el proyecto. La decisión del tipo de proyecto la toma finalmente la DIAS.

Los procesos de priorización no se aplican en todos los proyectos, es decir existen varias maneras de determinar qué proyecto se construirá en un municipio focalizado.

Como se ha dicho atrás, en dos años 2003 y 2004 predominaron los proyectos viales, de electrificación y de saneamiento básico, mientras que los proyectos social-comunitarios se reducían a un mínimo. Lo inverso sucede en 2006 y 2007.

Cabe resaltar que en los documentos de priorización de las obras del programa, no se explica porque las obras seleccionadas para ejecutar corresponden a los planteamientos del PND.

**Estudio de viabilidad.** Antes de contratar la construcción de un proyecto, se hacen unos estudios de viabilidad técnica, jurídica, social y presupuestal.

- Viabilidad técnica: depende del tipo de proyecto.

Para proyecto social comunitario se hace un estudio topográfico y geológico del lote y se confronta la reglamentación pertinente, tales como el POT, licencia de construcción provisional, viabilidad ambiental, etc.

Para proyectos de electrificación, saneamiento básico y vías se realiza un prediseño y con este prediseño se hace una determinación de las cantidades de obra y se estiman los precios, es decir se elabora un presupuesto.

Los proyectos que cuentan con diseños elaborados por las alcaldías son revisados por la DIAS y por el operador técnico, además:

- Los proyectos de electrificación requieren una certificación de disponibilidad de la empresa que suministrará la energía, donde exprese que se encuentra dispuesta a suministrar la energía al proyecto<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> No obstante este requisito de certificación, en un proyecto denominado, Diseño y construcción de proyectos electrificación rural en veredas "El Taladro, La Peña, Municipio de Cantagallo, San Martín, La Pedregosa y La Esmeralda", Municipio de San Pablo, Departamento de Bolívar, la ESSA S.A. ESP, manifestó que no existe capacidad de transporte adicional de energía para desarrollar los proyectos de electrificación en los municipios de San Pablo y Cantagallo, pero los costos en que se incurrió en el intento de desarrollo del proyecto fueron \$148.841.901,59 tal como consta en el acta de Recibo Final del Contrato de Obra 0001/004 de 2004

- Los proyectos de saneamiento básico deben contar con la aprobación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Los proyectos viales que se realizan en las vías de la Red Nacional a cargo del INVIAS, deben contar con la aprobación de dicha entidad.

En el MOPP que se anexa a este informe se encuentra una descripción detallada de la viabilidad técnica.

- Viabilidad jurídica: La oficina jurídica del Fondo de Inversión para la Paz, hace un estudio jurídico del proyecto.

Para los proyectos comunitarios se estudia la propiedad del lote.

Para los proyectos de electrificación, saneamiento básico y vías, se requieren estudios de predios para legalizar las servidumbres o permisos de paso.

- Viabilidad social: Tiene por finalidad garantizar compromisos de la entidad territorial con el proyecto para que este pueda utilizarse una vez concluyan las obras.
- Viabilidad Presupuestal: Tiene por finalidad determinar la existencia de fondos para ejecutar el proyecto.

**Selección definitiva:** Para la selección de los proyectos se hace necesario que los alcaldes municipales hayan allegado los documentos pertinentes. Los alcaldes municipales tienen un plazo máximo de tres meses, a partir del recibo del requerimiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - FIP, Dirección de Infraestructura, para remitirlos y cumplir con los requerimientos.

El Comité de Coordinadores de la Dirección de Infraestructura realiza la selección definitiva considerando únicamente aquellos que cuentan con las viabilidades jurídica, técnica y social.

Cuando los proyectos de un municipio no reúnan las viabilidades técnica, jurídica y social, habiéndose requerido al alcalde municipal y transcurridos tres meses desde la solicitud, el municipio quedará por fuera de la intervención del Programa durante esa vigencia.

Cuando uno o más proyectos de un municipio no reúnan las viabilidades técnica, jurídica y social, se pueden reemplazar por otros proyectos identificados en el taller en el mismo municipio, de acuerdo con el orden de priorización (siempre y cuando también reúna las viabilidades presupuestales, técnica, jurídica y social).

De esta labor, se dejarán en acta los proyectos que se seleccionan definitivamente y que se contratarán, indicando cuales requieren diseño. Una vez seleccionados los proyectos, para los que lo requieran, se deberá solicitar el diseño definitivo (cantidades de obra, planos y presupuesto definitivos).

Una vez determinado que un municipio quedará por fuera de la intervención del Programa, se someterán a selección los proyectos de otros municipios que cumplan con las viabilidades técnicas, jurídicas y sociales.

### **3.5 Proceso de Producción**

- **Contratación de obras:**

La contratación es una de las instancias más complejas e importantes en la administración pública colombiana, pues se deben satisfacer varias condiciones:

- Primero: los contratos se deben ajustar a las leyes.
- Segundo: las obras deben quedar ejecutadas de buena calidad dentro de los precios y plazos pactados. Estos precios y plazos deben ajustarse a una realidad económica y operativa.
- Esto presupone que existen unos diseños bien ejecutados, unas especificaciones de buena calidad, una buena selección de diseñadores, interventores, supervisores y contratistas y que los contratos estén óptimamente elaborados.
- Tercero: “garantizar la efectividad y los derechos e intereses de los administrados que colaboran”
- Cuarto: selección objetiva de los contratistas.

La DIAS en la ejecución del programa OPP, práctica 3 tipos de procesos de contratación a saber:

- Contratar directamente con diseñadores, interventores y contratistas.
- Convenios con entidades territoriales, las que a su vez contratan con diseñadores, interventores y constructores.
- Contratos a través de una fiducia, es decir que AS delega en una fiducia el manejo de los dineros para sufragar los gastos de las obras. En este tipo de contratos cuando se trata de vías, electrificaciones y saneamiento básico, es frecuente que exista la figura de operador. El operador (INVIAS, IPSE, Minambiente), asesora técnicamente la elaboración de contratos, de diseños, de supervisión y de autorización de pagos a los contratistas. Existen dos fiduciarias encargadas de manejar los dineros de AS a saber: Fiduciaria de Occidente y Fidupetrol.

Debe destacarse que en las licitaciones y concursos para las contrataciones directas o a través de las fiducias, no existe presupuesto oficial discriminado por ítems para el período 2004-2006. Esta discriminación se hace a partir del 2007.

En los convenios ínter administrativos se observa que a veces se hace el convenio por un monto para una primera fase, luego se hace una ampliación del convenio para una segunda fase y eventualmente es necesario aportar más dineros para una tercera fase.

Ejemplos:

- Convenio interadministrativo de cooperación entre Acción Social-FIP y el municipio de Manzanares, para la ejecución de obras complementarias del Centro Cultural y del Juventud del municipio de Manzanares-Caldas.
- Construcción de la primera etapa de la Escuela Juan Pablo II del Barrio Las Ferias en La Dorada-Caldas. Fase II Institución Juan Pablo II.

Existe como exigencia para los contratistas, experiencia previa en la zona donde se ejecutarán los proyectos y a veces esto se traduce en una contratación con los contratistas del sitio.

### **Ejecución de Obras:**

El desarrollo del contrato de obra se hace de manera que se ajusta a la praxis usual, es decir existe un constructor, un interventor y un supervisor.

En términos generales observando las vigencias de los proyectos en el listado de proyectos del programa y confrontándolas con los años de suscripción de los contratos y confrontándolas con los años de finalización de las obras no se observa una secuencia controlada, sino más bien determinada por múltiples circunstancias.

### **Conformación de las instancias de participación y control sociales:**

El programa tiene como una de sus características la participación y control social.

Con esto se busca involucrar a los beneficiarios y a los funcionarios regionales en las obras con la finalidad de la consecución de los fines sociales del Estado Comunitario, mas precisamente se trata de que sea la comunidad la que priorice las obras, la que formule el plan de aprovechamiento de la obra, la que coopere con la dotación de la obra y evalúe la acción estatal al respecto.

A veces es necesaria la realización de acuerdos institucionales formales con los gobiernos locales y con las comunidades involucradas.

## **3.6 Productividad**

Se tomarán cuatro indicadores de productividad.

Vigencia 2006:

Valor recursos ejecutados / (número de funcionarios)  
\$40.000 millones / 40 = \$1.000 millones/funcionario

Vigencia 2007:

Gastos de funcionamiento / Valor inversión programada

\$4.246 millones / \$36.753 millones = 0.1155

O dicho de otra manera los gastos de funcionamiento son aproximadamente el 11.55% de la inversión en obras. Este Índice es aproximadamente similar al del Invias.

Índice de acompañamiento social:

Valor recursos humanos / Valor inversión programada  
1.928 millones / \$36.753 millones = 0.0524 = 5.24%

Área oficinas / personas = 200m<sup>2</sup>/ 40 = 5m<sup>2</sup> / persona

### **3.7 Actividades de Monitoreo y Evaluación**

Los instrumentos diseñados para el seguimiento y evaluación del programa están vinculados por un lado al sistema de calidad y por otro lado al Manual Operativo del Programa-MOPP.

El sistema de Gestión de Calidad de la AS, contempla los siguientes procedimientos:

- Control y seguimiento
- Evaluación ex post (evaluación de impacto): este procedimiento consta de 10 actividades y tiene una duración teórica de 210 días.

#### **Seguimiento de las Obras:**

Se hace por la Coordinación de Gestión Técnica, los interventores, los supervisores (que pueden ser funcionarios de DIAS u operadores) y por los comités de seguimiento. Eventualmente por el Comité de Coordinadores.

#### **Interventoría:**

La Interventoría usualmente es tanto técnica, administrativa, ambiental y financiera. Su función es verificar el cumplimiento del contrato tanto por el contratista como por la entidad contratante.

La interventoría en el caso de que exista operador, se hace por él o por alguien que él contrata o asesora en su contratación. Los interventores deben hacer informes semanales y uno mensual. Se observa una debilidad en las interventorías, que ha conducido a retrasos, mayores valores y obras mal ejecutadas.

En este informe se han dado varios ejemplos de estas circunstancias. Si las interventorías cumplen rigurosamente el papel que se les asigna la mayoría de estos problemas podrían haber sido evitados.

#### **Sistema de Información:**

Acción Social cuenta con un sistema de información, Infrapaz.

Es un sistema de información interno que contiene datos relacionados con contratos y su ejecución; pagos; distribución presupuestal; componente social; talleres.

## Seguimiento de las Instancias de Participación Social:

Se hace por la Coordinación de Gestión Social. Esta Coordinación conforma instancias de participación como paneles y talleres. El consultor no ha tenido acceso a las actas correspondientes.

### Evaluaciones:

Se han realizado los siguientes estudios de evaluación:

Evaluación de Impacto, realizada por el Centro Nacional de Consultoría. Agosto 8 de 2006.

- Se realizó mediante una encuesta sobre la calidad de las obras en que se destacan las siguientes respuestas: 21 OK, 7 Regular, 6 malo, de las vigencias 2004 y 2003.
- El 82% de la población entrevistada manifestó estar satisfecha con las obras realizadas por OPP.
- Donde hay menor satisfacción es con las obras de Saneamiento Básico.
- Se vislumbra un mayor grado de satisfacción en las obras que se llevaron a cabo con acompañamiento social que aquellas en donde no.
- El 66% de población opina que no había otra obra más necesaria de la que se llevo a cabo. Sin embargo un 30% afirmó que si se necesitaban otras obras con mayor urgencia.
- A la pregunta "En que estado se encuentra la obra" el 14% respondió que en Muy buen estado, el 53% en Buen estado y el 24% que se encuentra en un Estado Regular.
- Las personas que respondieron que la obra se encontraba regular, mala o muy mala (32%) las razones que esbozaron fueron las siguientes: en mal estado, no esta terminada, el servicio no es constante, esta instalado pero no funciona.
- Para el 66% de la población la obra ha mejorado mucho la forma de vida en el hogar.

Evaluación participativa de OPP, vigencia 2004, efectuada en mayo 22 del 2006. El objetivo de esta evaluación fue "obtener por parte de las organizaciones comunitarias creadas en el ámbito del Programa OPP, información útil que permita determinar e identificar los impactos generados, atribuibles a la intervención del Programa y las lecciones más significativas que dichas organizaciones aprendieron y que valga la pena recoger, multiplicar y divulgar." Producto de esta evaluación, las comunidades sí consideran este trabajo como positivo porque se sienten involucrados y siendo parte del proceso.

- Evaluación del Programa: Obras para la Paz. Vigencia 2002-2005 de Fernando Bernal C. y Juan Carlos Gómez. Existe solamente un diseño, pero no aparecen los resultados.

No existe frecuencia de actualización, pues solamente existe una evaluación de impacto y otra participativa.

### **3.8 Reformulaciones del Programa**

En febrero de 2006 se hizo la versión 3 del Manual Operativo de OPP. Se observa una aparentemente no sustantiva modificación, pero sí importante, en los criterios de focalización del Programa:

- b) Nuevos criterios de FOCALIZACIÓN de los esfuerzos y recursos del Programa, que permitan lograr una mezcla óptima entre políticas focalizadas y políticas de carácter más universal

Se observan “reformulaciones” por los montos de inversión por departamento en las distintas vigencias.

También se observa una “reformulación” por el tipo de obra que se ejecuta en las diferentes vigencias.

En el año 2007 no se podrán constituir reservas.

La creación de AS en 2005 como entidad que administra el programa puede considerarse como una reformulación de él.

## **4. Estructura Organizacional**

### **4.1. Estructura Organizacional Interna**

De acuerdo, a la resolución 0787 del 2005, la Unidad ejecutora es Acción Social, esta a su vez se organiza en áreas de gestión.

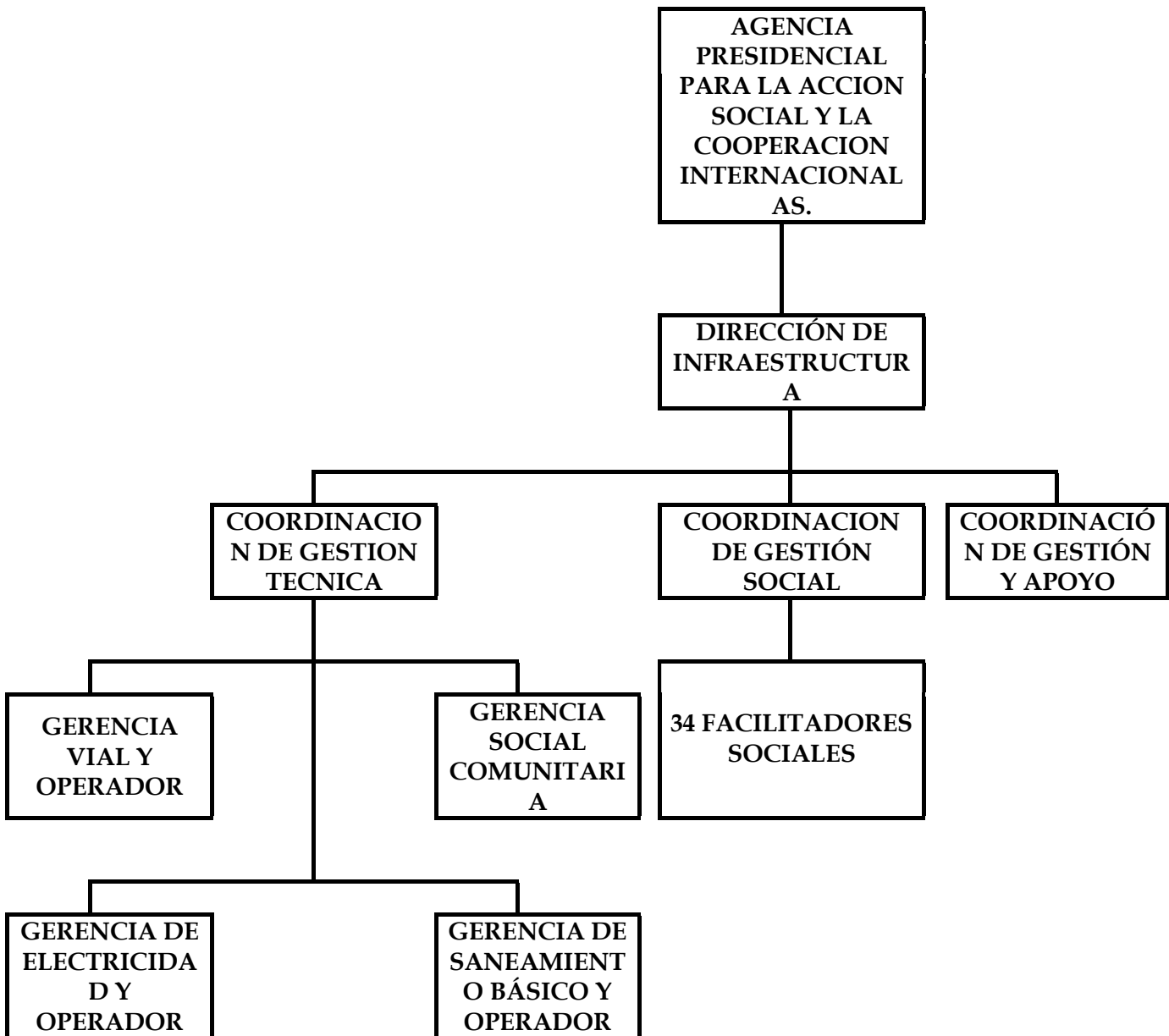
Acción Social se organiza en las siguientes áreas de gestión: Comunicaciones, Sistemas de Informática, Contratos y Liquidaciones, Administrativa, Adquisición de Bienes y Servicios y Gestión documental que funciona bajo las directrices de la Secretaria General; el área de Gestión de Donaciones y de Reconstrucción, las cuales funcionan bajo las directrices de Dirección Técnica de Red de Solidaridad Social de la Acción Social.

La Dirección de Infraestructura del FIP, es una oficina adscrita de hecho a la AS. El consultor no ha allegado ningún documento que institucionalice esta dirección de Infraestructura. Esta Dirección de Infraestructura, es la que estrictamente ejecuta el Programa Obras para la Paz. En el numeral 4.1 se muestra un organigrama de la dirección de infraestructura y un diagrama de interrelaciones internas.

Dentro de la Dirección de Infraestructura, existen 3 oficinas llamadas respectivamente: Coordinación de Gestión Técnica, Coordinación de Gestión Social y Coordinación de Gestión y Apoyo.

Dentro de la Coordinación de Gestión Técnica, existen a su vez 4 gerencias para atender los diferentes tipos de obra: Gerencia Vial, Gerencia Social Comunitaria, Gerencia de Electricidad y Gerencia de Saneamiento Básico. Existen unos operadores que son el INVIAS, el Ipse y el Ministerio del Medio Ambiente, que asesoran las respectivas gerencias.

### Organigrama Dirección de Infraestructura





Dentro de la coordinación de gestión Social, existen un número variable de facilitadores sociales (a veces llamados gestores) que no trabajan permanentemente. Para las obras del 2007 se contrataron 34, y para las obras con vigencia - 2006, que se ejecutaron en el 2007 se contrataron 23, es decir, que en el 2007 hubo un total de 57 facilitadores.

Existe una sutil diferencia, que a veces se presta para equívocos, entre el programa OPP y la Dirección de Infraestructura del FIP, institución que ejecuta el programa.

El Manual Operativo del Programa Obras para la Paz, describe las relaciones entre una y otro.

Los equívocos pueden generarse, algunos, en que ni la Dirección de Infraestructura ni el programa aparecen ni creados ni regulados por un instrumento legal (ley, decreto, resolución), y en el hecho de que la Acción Social maneja y opera múltiples programas y estrategias, y la Dirección de Infraestructura que forma parte de la AS, también colabora en el manejo de diversos programas.

Para dar ejemplos:

- En el listado de obras, entregado inicialmente al Consultor, aparece la palabra "programa", para designar algunas obras que se ejecutan con presupuesto obras para la paz.
- En el listado de vigencia 2006, página 6 "reconstrucción" es el programa, otro es "eje cafetero" y luego se hace una suma del total de obras incluyendo OPP. Todos aparecen como ejecutados por Acción Social.

Además, y esto parece relevante, en algunos convenios y contratos que suscribe AS con Alcaldías y Contratistas en ejecución del OPP, no figura explícitamente el Programa OPP, sino que figura solamente Acción Social-FIP, o Red de Solidaridad Social.

Un ejemplo:

En el Acta de Comité Temático de AS de enero de 2007 se hace una focalización y un presupuesto de la DIAS, pero es interesante notar que en el documento citado no se menciona el programa OPP.

### **Descripción de Mecanismos de Coordinación:**

Está dada en el Manual Operativo del Programa, numeral 4.1.2 y en epígrafes anteriores.

La operación se coordina a través de dos tipos de comités:

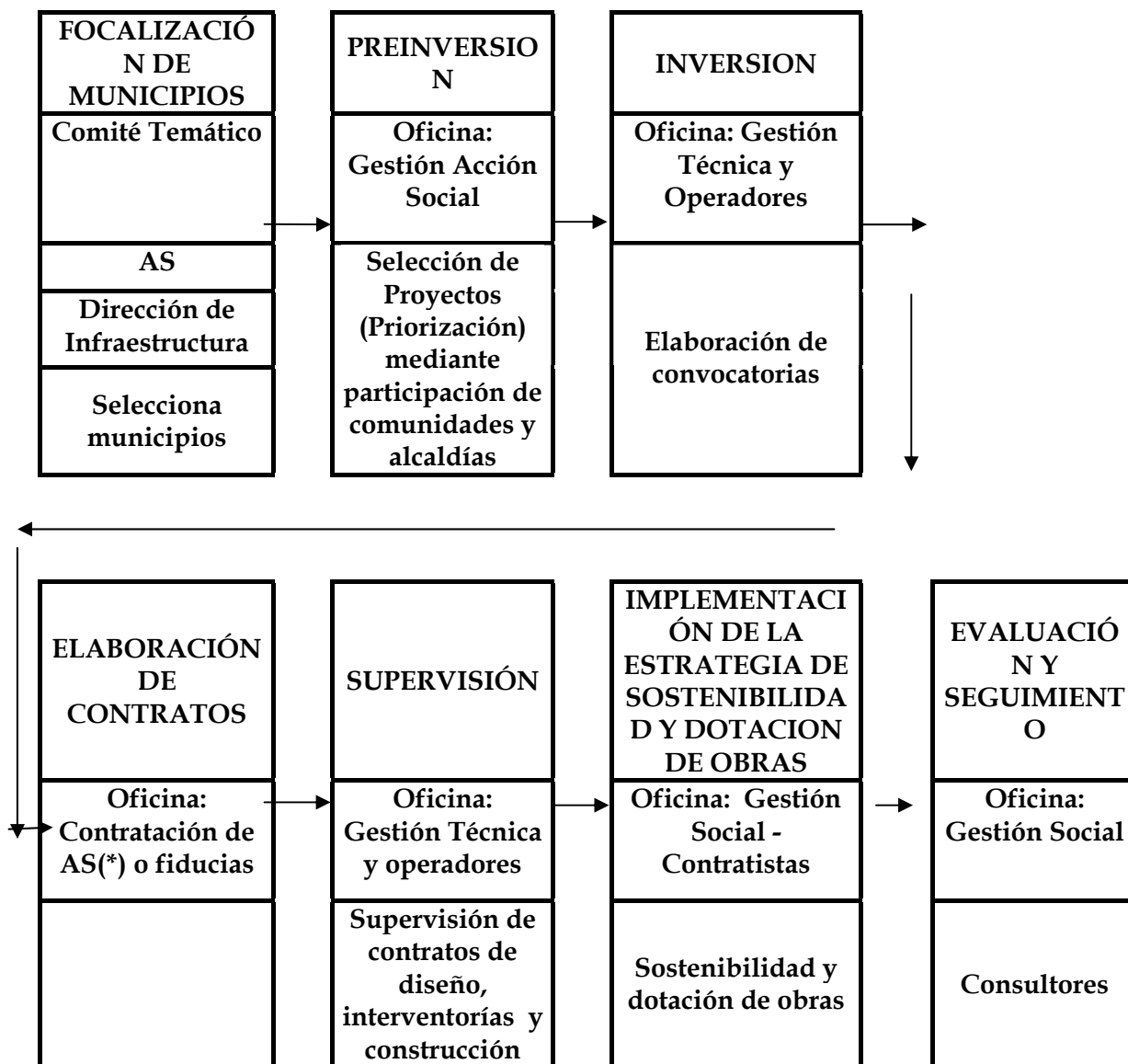
1. Comités de Coordinadores: Estos se hacen uno para cada contrato que se haga a través de una fiducia, o mediante convenio.
2. Comité de Coordinadores de la Dirección de Infraestructura: Este comité está conformado por el Director de la Oficina de Infraestructura y los 3

Coordinadores de las oficinas de gestión. Este comité es el que propone la focalización, según lo estipulado en el manual operativo del programa, MOPP.

**Las Responsabilidades Delegadas a Terceros son:**

- Elaboración de obras, diseños e interventorías.
- Ejecución de obras, mediante la figura de convenios con alcaldías, otros entes territoriales, y otras instituciones tales como la Federación Nacional de Cafeteros.
- Ejecución de obras mediante contratos con las fiducias Occidente y Fidupetrol: la construcción es contratada por la fiducia.
- Actividades del fortalecimiento social (IPCS, PES, dotación).
- La supervisión de obras es delegada en operadores.

### Diagrama de Interrelaciones Interna



(\*) Esta oficina no pertenece a la Dirección de infraestructura

Las funciones y responsabilidades asignadas al comité de coordinadores- -Dirección de infraestructura FIP (numeral 4.1.2.1.) del Manual Operativo del Programa no se cumplen en la práctica, por cuanto no existen las actas de "revisión y acuerdo de la lista de municipios a ser enviados como propuestos al Consejo Directivo del FIP".

Tampoco es el Consejo Directivo del FIP el que aprueba la lista de municipios focalizados. Esta focalización se hace mediante la tantas veces mencionada acta del comité temático.

Estos son dos ejemplos de la desactualización del MOPP.

### **Mecanismos de Participación de Usuarios**

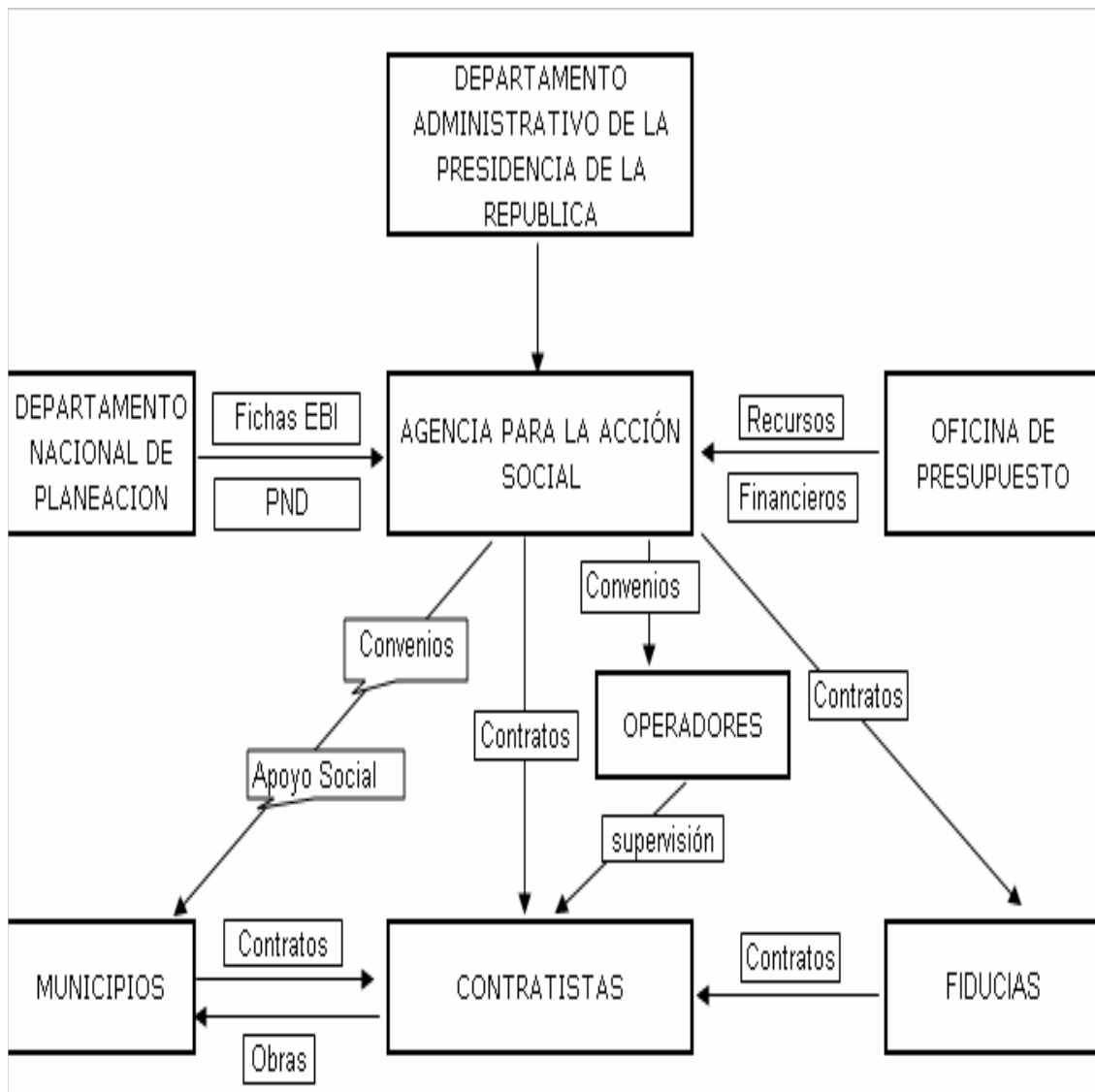
Operan en la etapa de selección de obras, en la etapa de ejecución (veedurías) y en la etapa de control y seguimiento:

- Convocatorias a las comunidades (ver la Matriz de Marco Lógico).
- Ejecución de los talleres para identificar necesidades.
- Creación de organizaciones para lograr el empoderamiento de las obras.
- Actividades de diversos actores para lograr la sostenibilidad.

### **4.2. Mecanismos de Coordinación Externa**

La relación de la unidad gestora, la Agencia para la Acción Social con los Actores Externos se explica en el Diagrama de Interrelaciones Externas que aparece en la página siguiente.

### Diagrama de Interrelaciones Externas



#### **4.3. Otros Programas Relacionados**

Existen muchos programas y estrategias orientados a la misma población objetivo y/o vinculados con los mismos objetivos del programa, con los cuales OPP se coordina. Un listado no exhaustivo:

- Vigencia 2003-2004  
Gestión comunitaria  
Vías para la paz  
Reconstrucción  
Reasentamiento Bojayá
- Vigencia 2005  
  
Reasentamiento Bojayá  
Reconstrucción

## Infraestructura educativa

- Vigencia 2006

Reconstrucción  
Eje cafetero

- Vigencia 2007

Familias en Acción  
Reconstrucción de municipios  
CCAI-Centro de Coordinación de Acción Integral  
DESMOV  
RED JUNTOS  
MAR-Mecanismos de Atención Rápida  
FGB-Familias Guarda Bosques  
REC. MPIOs  
FRONT-Frontera  
Agencia de desarrollo del Oriente de Caldas

Adicionalmente, en los ANTECEDENTES del Manual Operativo del Programa, se mencionan como programas relacionados empleo en acción, familias en acción, derechos humanos, atención humanitaria, desarrollo alternativo integral, campo en acción, transparencia y convivencia, vías para la paz.

### Interacción entre Programas

No se percibe una manera explícita y clara de interacción entre los múltiples programas, ya que únicamente existe, dentro de este estudio unas actas que relacionan el programa OPP con otros programas y otras estrategias.

La generación de programas en AS, así como en otras instituciones y cómo interactúan puede observarse a través de algunos ejemplos:

- La DIAS ejecuta OPP y también ejecutó algunas obras de vías para la paz, con presupuestos separados.
- El programa Reconstrucción tuvo presupuesto separado de OPP, pero en la presente vigencia se integró al presupuesto.

De manera que puede concluirse que las relaciones entre programas se definen a veces en reuniones de las que no se allegan actas.

Producto de las reuniones con DIAS, se concluye que hay una larga lista de programas orientados a la misma población objetivo.

Se citan algunos:

- Plan Padrinos

- Programa Reconstrucción de Municipios (reconstruye estructuras dañadas por los actores violentos)
- Programa Madres Comunitarias.
- Programa de Reactivación Social
- Programa de Seguridad Alimentaria y Minicadenas Productivas y Sociales.
- Consejeros de Paz: acondicionamiento de lugares de reinserción.

## 5. Manejo Económico y Financiero

### 5.1. Antecedentes Presupuestarios y Fuentes de Financiamiento

En el 2003, el presupuesto del OPP fue de \$29.000 millones de pesos. En el 2004, el presupuesto del OPP fue de \$40.000 millones.

El Programa Obras para la Paz, se financia con Aportes de la Nación.

El Programa no contempla recuperación de costos. Se pueden considerar aportes de terceros la cofinanciación que en algunos convenios se hace con entes territoriales, con la Federación de Cafeteros, con entidades religiosas, con Corpocaldas.

Los recursos con los que el programa contaba en el 2007, incluye un refuerzo de cofinanciación por \$10.221 millones de pesos. Este dinero no entra al programa, sino que es dado directamente por entes territoriales a las obras o al “acompañamiento social”.

**Cuadro No.1**

Presupuesto Asignado al Programa (miles de \$ año corriente)

Año	Presupuesto del Programa		Presupuesto de la Entidad Ejecutora		
	Monto	%	Presupuesto Inversión	Presupuesto Funcionamiento	Presupuesto Total
2004	29'000'000'000.00	4.22	616'501'000'000.00	70'728'507'193.00	687'229'507'193.00
2005	40'000'000'000.00	6.26	582'894'590'736.00	56'566'781'331.00	639'461'372'067.00
2006	40'000'000'000.00	3.59	1'042'838'036'282.00	71'284'817'887.00	1'114'122'854'169.00
2007	41'000'000'000.00	2.83	1'370'092'000'000.00	78'153'933'512.00	1'448'245'933'512.00

Fuente:

	2004 Ley 848 de 2003
DAPRE	Decreto de liquidación 3787 de 2003
	2005 Ley 921 de 2004
	Decreto de liquidación 4365 de 2004
	2006 Ley 998 de 2005
ACCION SOCIAL	Decreto de liquidación 4731 de 2005
	2007 Ley 1110 de 2006
	Decreto de liquidación 4579 de 2006

**Cuadro No.2**

<i>Fuentes de Financiamiento del Programa (miles de \$)</i>				
<b>Clase de Financiamiento</b>	<b>Fuentes de Financiamiento</b>	<b>Tipo de Funcionamiento</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
1. Recursos Asignados al Programa	Recursos Nación	Funcionamiento	5'702'411'114.07	4'246'423'780.00
		Inversión	34'297'588'885.93	36'753'576'220.00
Fuente: Plan Financiero del programa				

## 5.2 Asignación y Distribución de Recursos

### Mecanismos de transferencia de recursos a beneficiarios finales

Una vez seleccionadas las obras físicas que se van a ejecutar en una vigencia, o focalizado un municipio, se procede a elaborar, obras e interventorías, y acompañamiento social merced a los cuales quedan construidas, ejecutadas las obras:

Es decir se han transferido los recursos a los beneficiarios quienes usufructúan o se benefician de las obras construidas. Otro mecanismo consiste en que AS hace un convenio con un municipio (o con una fiduciaria) y este ejecuta los diseños, construcción, interventorías.

Para priorizar las obras en un municipio focalizado, es decir que ha sido seleccionado para beneficiarlo con el programa OPP, así como

Para poner en funcionamiento algunas obras ya construidas, es necesario un "acompañamiento social" (término tomado de la ficha BPIN). Este acompañamiento social es otro mecanismo usado por OPP para transferir fondos a beneficiarios.

### Criterios de Asignación de Recursos

Ver sección sobre focalización, donde se describe como los recursos se han asignado, a partir de 2007 a través de las decisiones tomadas en el Comité Técnico.

## 5.3 Uso de Recursos Financieros

El gasto efectivo total que muestra el cuadro No.3 no es el de ejecución física, sino el de recursos comprometidos.



**Cuadro No.3***Presupuesto Programado y Gasto Efectivo Total (Miles de \$)*

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Programado</b>	<b>Gasto Ejecutado</b>	<b>%</b>
2004	29'000'000'000.00	29'000'000'000.00	100
2005	40'000'000'000.00	39'940'000'000.00	99.85
2006	40'000'000'000.00	39'963'541'427.86	99.91
2007	41'000'000'000.00		

Fuente:

Estados Financieros de la entidad

**Cuadro No.4***Repartición del Gasto Efectivo Total según Clasificación Funcional  
(Miles de % año corriente)*

	<b>2006</b>		<b>2007</b>	
	<b>Monto</b>	<b>%</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
1. Personal (dependiente y non)	4'695'802'894.07	12%	3'478'923'780.00	8%
2. Bienes y Servicios de Consumo	816'608'220.00	2%	567'500'000.00	1%
3. Inversión	34'297'588'885.93	86%	36'753'576'220.00	90%
4. Administración				
5. Imprevistos				
6. Otros	190'000'000.00		200'000'000.00	
<b>Total</b>	<b>40'000'000'000.00</b>	<b>100%</b>	<b>41'000'000'000.00</b>	<b>99%</b>

**Cuadro No.5***Gasto Efectivo Total por componente (Miles de \$ año corriente)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Componente 1 Proyectos de Infraestructura	37'102'490'209.00	\$ 39'071'572'752.00
Componente 2 Fortalecimiento Social	2'897'509'791.00	\$ 1'928'427'248.00

Fuente:

Matriz de seguimiento 2006

Matriz de seguimiento 2007

**INVERSION EN OBRAS POR DEPARTAMENTOS -VIGENCIAS 2004-2007 (\*)  
(Millones)**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
ANTIOQUIA	2.893	2.071	865	1371
ARAUCA	0	557	538	1.880
ARCHIPIELAGO	427	1.583	761	0

BOLIVAR	1.635	511	2.054	22
BOYACA	407	280	578	1.253
CALDAS	0	0	4.129	5.064
CAQUETA	475	1.803	974	1.154
CAUCA	282	203	3.479	1.881
CESAR	846	849	241	0
CORDOBA	531	1.285	1.846	21
CHOCO	4.564	2.409	1.616	3.612
COSTA ATLANTICA	0	0	300	0
CUNDINAMARCA	0	504	0	349
GUAINIA	0	644	500	0
GUAJIRA	418	526	0	810
GUAVIARE	278	1.202	886	1.958
HUILA	0	4.379	526	52
MAGDALENA	2.668	995	1.610	117
META	174	1.531	1.232	648
NACIONAL	0	460	0	1.678
NARIÑO	4.430	1.289	3.477	3.980
NORTE DE SANTANDER	2.713	1.366	2.615	1.208
POR DEFINIR	0	0	0	321
PROVIDENCIA	0	454	0	0
PUTUMAYO	0	2.040	1.774	6.126
QUINDIO	0	0	504	0
SANTANDER	0	240	470	0
SUCRE	0	1.490	5	350
TOLIMA	1.871	0	0	86
VALLE DEL CAUCA	0	290	699	708
VAUPES	0	788	251	0
<b>TOTALES</b>	<b>24.612</b>	<b>29.749</b>	<b>31.930</b>	<b>34.649</b>

(\*) Fuente Listado de Obras del OPP, suministrado por la Dirección de Infraestructura de AS.

**CUADRO No. 4**

**INVERSION POR SECTORES - VIGENCIAS 2004 A 2007 (\*)**

(Millones)

SECTOR	VIGENCIA 2004		VIGENCIA 2005		VIGENCIA 2006		VIGENCIA 2007	
	INVER SION EN MILES DE MILLO NES DE PESOS	NUMER O DE CONTR ATOS (**)	INVER SION EN MILES DE MILLO NES DE PESOS	NUMER O DE CONTR ATOS (**)	INVER SION EN MILES DE MILLO NES DE PESOS	NUMER O DE PROYEC TOS (***)	INVER SION EN MILES DE MILLO NES DE PESOS	NUMER O DE PROYEC TOS (***)
VIAS	9.599	53	14.231	103	10.136	31	10.798	22
ELECTRIFICA CION	7.438	34	574	6	362	1	843	5
SANENAMIE NTO BASICO	4.669	36	6.341	35	5.406	15	3.823	19
SOCIAL COMUNITAR IO	2.906	29	8.143	50	15.932	47	17.965	83
OTROS	0	0	460	1	94	2	1.220	3
<b>TOTALES</b>	<b>24.612</b>	<b>152</b>	<b>29.749</b>	<b>195</b>	<b>31.930</b>	<b>96</b>	<b>34.649</b>	<b>132</b>

(\*) Fuente Listado de Obras del OPP, suministrado por la Dirección de Infraestructura de AS.

(\*\*) En las vigencias 2004 y 2005 se suman el número de contratos de interventoría al número de contratos de obra.

(\*\*\*) En las vigencias 2006 y 2007 las interventorías están incluidas como parte de los proyectos.

**EVALUACIÓN EJECUTIVA (E<sup>2</sup>) DEL PROGRAMA “OBRAS PARA LA PAZ (OPP)” DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AS)**

**Contenido**

**A. INTRODUCCION**

**B. CONCLUSIONES (\*)**

1. Descripción Global del Programa.....	3
2. Revisión de Fortalezas del Programa OPP.....	5
3. Propuesta Global de Ajustes al Programa OPP.....	7

**C. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA (\*\*)**

6. Diseño del Programa.....	17
7. Manejo Operativo.....	22
8. Estructura Organizacional.....	25
9. Manejo Financiero.....	28
10. Actividades de Seguimiento y Evaluación.....	30
11. Eficiencia del Programa.....	33
12. Eficacia del Programa.....	35

**D. LECCIONES APRENDIDAS EN LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA**

---

(\*) Sección III de los Términos de Referencia. Se ha cambiado el orden de los Términos de Referencia, poniendo las Conclusiones antes de la Evaluación.

(\*\*) Sección II de los Términos de Referencia

## A. INTRODUCCION

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha elaborado una Evaluación Ejecutiva piloto, a algunos programas gubernamentales, una de ellas la contenida en este informe al Programa Obras Para la Paz. Que se basa en una Descripción del Programa OPP, elaborada simultáneamente.

Esto dentro del marco de acción del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia).

La finalidad de las Evaluaciones Ejecutivas es, según rezan los Términos de Referencia de esta:

“...disponer de un instrumento de análisis de las políticas públicas que permita realizar en tiempos cortos, una revisión de programas con el fin de que las entidades ejecutoras y asignadoras de presupuesto puedan tomar decisiones en el corto plazo sobre eventuales ajustes al diseño, a la estructura operativa, institucional y financiera del programa y a su sistema de seguimiento y evaluación, con el fin de hacerlo más eficiente y más eficaz.

Esta herramienta, de la Evaluación Ejecutiva, se inspira en:

... las experiencias de las "Evaluación de Programas Gubernamentales" (EPG) de la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile y del "Program Assessment Rating Tool Review" (PART) del Office of Management and Budget del Gobierno de Estados Unidos." (Loc.cit)

Las Evaluaciones Ejecutivas se enfocan, intensamente, en los resultados que obtenga el ente evaluado (programa u oficina gubernamental) en desarrollo de su planeación estratégica. Lo que en cierto sentido puede considerarse como una innovación dentro del estamento gubernamental colombiano.

## B. CONCLUSIONES

### 1. Descripción Global del Programa

El Programa Obras para la Paz, es un programa que ha tenido su origen y se ha venido gestando a través de varios Gobiernos, desde el cuatrienio 1994-1998 al actual.

#### **Razones por las que se ha creado el programa OPP:**

En Colombia existen comunidades muy afectadas por la pobreza, o por otros factores que las hacen vulnerables tales como violencia, cultivos ilícitos, minusvalía, etc.

Comunidades que pueden estar localizadas por ejemplo, en un barrio o diseminadas en una región como puede ser el caso de los desplazados.

Estas comunidades por sus propios medios y dentro del funcionamiento económico de Colombia, si El Estado no les ayuda, estarían condenadas a situaciones de pobreza extrema, lo que por un lado se puede interpretar como una injusticia social y por otro lado como un peligro social para el resto de la comunidad.

En estas circunstancias El Estado, está obligado a tomar medidas que ayuden a estas comunidades, calificadas de vulnerables.

### **El Programa Obras para la Paz**

Para eso ha creado a través de varios años, programas y estrategias, como Familias en Acción, Plan Padrinos, Obras para la Paz, etc.

El Programa OPP, está concebido para construir obras de infraestructura que beneficien a las mencionadas comunidades con la construcción de obras específicas tales como: vías, energía, saneamiento básico y obras sociales comunitarias. Pero como la construcción de una obra sin ningún tipo de comunicación entre El Gobierno y la comunidad puede resultar inútil o quizá hasta inconveniente, en el Programa OPP se contempla la construcción de una comunicación entre las comunidades y El Estado, para que las obras que se construyan con los escasos recursos disponibles, tengan el carácter de prioritarias y además se pueda garantizar el funcionamiento como es el caso de los acueductos que requieren una organización para su funcionamiento.

Ahora bien, El Gobierno actual, a través de la oficina de Acción Social y del Plan Nacional de Desarrollo, ha querido superar el carácter meramente asistencial por un carácter mas enfocado a la productividad y a los estándares del funcionamiento de la sociedad contemporánea.

El (OPP) programa obras para la paz, funciona dando apoyo a diversos programas: al Programa Red Juntos, al Programa Reconstrucción de Municipios (reconstruye estructuras dañadas por los actores violentos), al Programa Familias en Acción, al Programa Madres Comunitarias, al Programa de Reactivación Social, al Programa de Familias Guardabosques, al Programa de Seguridad Alimentaria y Minicadenas Productivas y Sociales. También da apoyo a los Consejos Comunales de la Presidencia, y a los Consejeros de Paz, acondicionando lugares de reinserción.

Los ingresos al OPP fueron de \$29.000 millones de pesos en 2004, en los años 2005, 2006 aproximadamente en promedio de \$40.000 millones de pesos por año. En 2007 inicialmente es de \$41.000 millones de pesos y posteriormente se adicionaron \$48.000 millones de pesos para vías terciarias.

La inversión es el 90% del gasto total.

Una característica que se la ha querido dar a este programa es la de agilidad. Es decir lograr propósitos en períodos cortos.

## **La importancia que se le debe dar al Programa Obras para la Paz**

La responsabilidad que el Gobierno Nacional le ha asignado a Acción Social, que se puede percibir en su posición dentro del organigrama del gobierno como una Agencia Presidencial, en el liderazgo que le asigna el PND para “complementar y apoyar la recuperación militar del territorio con programas sociales y económicos”, en su carácter de coordinadora de entidades estatales que cooperan en la “consolidación de la presencia institucional”, y en la cuantía de su presupuesto \$1448246 millones de pesos en 2007 por una parte, por otra parte el hecho de que el programa OPP esté adscrito a AS, y por otra parte al título del programa, Obras para la Paz, en un país que ha padecido de violencia endémica, muestran que OPP tiene en su concepción, pero no en sus ejecutorias, ni en el presupuesto que se le asigna, un papel protagónico en las instituciones nacionales. Hay que lograr que esa concepción se traduzca en un verdadero programa de obras para la paz del país.

Ahora bien, ese papel protagónico, esa responsabilidad de asumir el programa de obras para la paz, puede ejecutarse con dos instrumentos, ejecutando las construcciones directamente, o asignando responsabilidades a otras entidades, tal como queda planteado el papel de coordinadora de AS, es decir dirigiendo, aportando y ejecutando soluciones de fondo.

Esta es la importancia que se le debe dar en su concepción y en sus ejecutorias a OPP.

## **2. Revisión de Fortalezas del Programa OPP**

- Está amplia y solidamente justificado el programa OPP. Responde a necesidades que solo el Estado puede satisfacer.
- Su ubicación dentro de las instituciones: La Presidencia.
- Los cientos de obras ejecutadas.
- Sus recursos: el equipo de trabajo, la experiencia que este ha obtenido, los recursos financieros que le han asignado, su reconocimiento en el territorio nacional, sus instalaciones físicas.
- El acompañamiento social: lo dota de elementos de la realidad que vive la población.
- La ejecución de cierto tipo específico de obras que no se hacen frecuentemente o que son indispensables:
  - Las escuelas
  - Los puentes
  - Las obras y estudios regionales
  - Las microcentrales eléctricas
  - Los puestos de salud
  - Vivienda sana (hecho en Providencia)
  - Los muelles

- Los trapiches
- Los acueductos
- Las obras para la juventud: centros educativos, culturales y deportivos.
- La posibilidad de ser un ente captador de recursos.
- La gran gama e importancia de proyectos que potencialmente puede desarrollar.

### **Fortalezas del Programa en Cuanto a sus Aspectos Innovadores:**

- Hacer programas de infraestructura directamente desde la oficina de La Presidencia, da la posibilidad a La Presidencia de interactuar directamente con la comunidad y recíprocamente. Además da o puede dar mucha agilidad a la acción presidencial.
- El Acompañamiento Social a los Programas de Infraestructura como en lo dicho anteriormente, refuerza sustantivamente la posibilidad de interactuar y de comunicarse entre Presidencia, Estado y Población.
- Los sitios en donde se ejecutan las obras frecuentemente no habían tenido atención estatal.

### **3. Propuesta Global de Ajustes al Programa OPP**

En lo posible el programa debería realizar dos ajustes simultáneamente:

- Uno exterior en relación con el tipo de proyectos, que implica un crecimiento del programa.
- Otro interior que implica una revisión de los procedimientos de focalización, de priorización, de ejecución de obras y de acompañamiento social.

Estos ajustes se explican así:

- 3.1. La focalización:** Es aconsejable ajustarla. Al hacerse mediante un acta, sin considerandos, sin explicaciones específicas, sin sustentación, aparece un tanto arbitraria, una decisión que no ha sido ni consultada con entes territoriales, ni estudiada por conocedores de los temas.

Como ella decide quienes serán los beneficiarios de unos dineros de la nación, en un programa nacional, es aconsejable estudiar y lograr un consenso adecuado al respecto y documentar el proceso.



La focalización tal como se practica debilita el programa

**3.2. La Priorización:** Es aconsejable ajustarla.

Se hace a veces mediante un complicado procedimiento de consultas con la comunidad, además toma demasiado tiempo, 180 días; otras veces por petición directa de una persona o una institución.

Las consultas a la comunidad, mediante el mecanismo de reuniones informan, pero carecen de prueba de representatividad.

Las peticiones personales o institucionales, especialmente de comunidades religiosas, pueden no corresponder a prioridades.

La sugerencia para su ajuste está dada mas abajo en el numeral 3.4.

**3.3. Financiación de Proyectos a Través de Convenios:** Los proyectos que se financian, así sea a través de convenios, deben tener estudios, diseños, presupuestos completos, y financiación pactada antes de suscribir el convenio y aportar los dineros.

De manera que en el documento que estipula el convenio, se diga detalladamente el objetivo, el monto y tiempo de los aportes de los participantes, y la fecha de entrega de las obras.

Se pueden y se deben en ciertos casos financiar estudios de Preinversión

Se debe aclarar en los convenios, y también en los contratos, que financia el programa OPP.

**3.4. El Tipo de Obras Merece Mas Estudio:** En general las obras ejecutadas por el Programa OPP, son puntuales y pequeñas.

Las ideas de ejecutar obras, digamos regionales ya están contenidas dentro del OPP, cuando en el Manual Operativo, Versión 3 dice:

*“B) Nuevos criterios de FOCALIZACIÓN de los esfuerzos y recursos del Programa, que permitan lograr una mezcla óptima entre políticas focalizadas y políticas de carácter más universal. Ello, bajo el convencimiento de que ésta combinación de universalismo en ciertas categorías de gasto (caso vías), y una focalización más precisa en otras (caso educación, salud), permitirá el logro de una mayor eficiencia en el gasto de los recursos del Programa.”*

Refuerza este argumento la lectura del PND en sus visiones sobre infraestructura que apunta principalmente a vías y energía: en efecto el PND dice:

### ***“3.6 – Infraestructura para el desarrollo***

*La infraestructura tiene un impacto directo sobre el crecimiento, la eficiencia del sector productivo y el desarrollo social, tanto por sus efectos en materia de conectividad y acceso de la población a los servicios, como por su papel determinante en el desarrollo regional y local, y en la integración nacional e internacional...*

*Por otra parte, la infraestructura de transporte aún tiene un amplio margen para mejorar...*

El numeral 3.6.1 dice:

#### ***3.6.1. – Accesibilidad territorial***

*La forma dispersa en que se encuentra la población rural colombiana ha llevado a que las necesidades de transporte de personas y carga se resuelva a través de sistemas alternativos de transporte,...*

***Red de ríos, caños y esteros.*** El Ministerio de Transporte impulsará iniciativas para el desarrollo de muelles,...

***Sistemas alternativos de infraestructura de transporte.*** El Gobierno nacional participará en el desarrollo de proyectos de movilidad que acerquen la población rural a los centros urbanos,...

*Adicionalmente, deberán establecerse dentro del marco de ayuda a los municipios más pobres del país, y deben ser correspondientes con proyectos que se desarrollen en el marco del programa de Acción Social de la Presidencia de la República...*

***Infraestructura aeroportuaria en zonas de difícil acceso.*** Las pistas y aeropuertos regionales, localizados en las zonas donde el modo aéreo es la única alternativa de transporte presentan bajas especificaciones técnicas y de operabilidad para los usuarios. Dado que, se ha demostrado que estos aeropuertos cumplen con una importante labor social, al servir de medio de transporte a las comunidades asentadas en regiones aisladas y zonas fronterizas.

*El Gobierno nacional continuará apoyando el desarrollo de programas, cuyo objetivo primordial es mejorar y construir infraestructura aeroportuaria regional en zonas apartadas y de frontera, de acuerdo con los requerimientos de la demanda...*

Y el numeral 3.6.2. dice:

#### ***3.6.2.- Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas...***

***Energía eléctrica en zonas no interconectadas***

*El Gobierno nacional, a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), ha implementado estrategias orientadas a aumentar la cobertura (39) y mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. A partir de 2004, el IPSE puso en marcha un mecanismo transitorio para permitir la continuidad del servicio, consistente en la prestación directa del servicio de generación de energía eléctrica en municipios como Mitú, Leticia, Puerto Carreño, Puerto Inírida, Guapi y Bahía Solano. Adicionalmente, en desarrollo de las políticas de uso eficiente de los recursos energéticos y utilización de energías alternativas, el Gobierno Nacional ha estructurado e iniciado el proceso de construcción de proyectos como la microcentral de Mitú, la pequeña central hidroeléctrica de Guapi (Cauca), el proyecto piloto para la generación de energía eléctrica con biomasa en Solita (Caquetá) y programas de telemedición y micromedición.*

---

*39 Soluciones basadas en la utilización de energías alternativas para la generación de energía eléctrica.*

*Al tener en cuenta los avances en el proceso de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas (40), el Gobierno Nacional dará continuidad a las políticas de aumentar la cobertura y la calidad del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas, con criterios de sostenibilidad. De esta forma también se beneficiará buena parte de las zonas de frontera, de las cuales una porción considerable pertenece a las Zonas No Interconectadas."*

Es decir que la intención del PND respecto de la infraestructura está enfocada a las vías y a la generación.

Resulta entonces que es importante identificar este tipo de proyectos en las distintas regiones del país, elaborando un inventario de necesidades regionales y por consiguiente de identificación de proyectos que sean de la competencia de los objetivos de OPP. Entonces OPP debe hacer consultas y estudios sobre necesidades regionales, financiar las preinversiones necesarias en estudios de prefactibilidad y factibilidad, para someter los proyectos ya estudiados y presupuestados al Gobierno Nacional, al DNP, los fondos y demás entes decisorios, para obtener los recursos y ejecutar proyectos detalladamente estudiados.

El desarrollo de estos proyectos regionales que se hayan identificado, (y la identificación implica un trabajo) deben ser metas de OPP para sus eventuales futuras evaluaciones de desempeño.

En síntesis se debe presupuestar para proyectos concretos que se van a ejecutar y no asignar partidas para ver qué se puede hacer con ellas, tal como actualmente aparece en la ficha EBI, que por ejemplo asigna un presupuesto para el 2009 de \$51.000 millones de pesos y ejecución de 80 proyectos de infraestructura.

---

40 Zonas No Interconectadas son las áreas geográficas donde no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional.

Está bien asignar una partida presupuestal, como una primera aproximación, pero es necesario hacer un trabajo concienzudo de identificación de proyectos de vías y de energía tal como lo estipula el PND.

Dentro de este orden de ideas, lo que se debe pretender es, construir un acertado portafolio de proyectos anuales, pues la participación de proyectos viales y de energía en las inversiones fue en el 2004 de \$15.552 millones de pesos, y en el 2007 es de \$11.641 millones de pesos, mientras que los proyectos social comunitario pasaron de \$3.880 millones de pesos en el 2004 a \$17.965 millones de pesos en el 2007 (ver cuadros anexos). Es decir se debe invertir un porcentaje mayor en vías y en energía de lo que se invierte en proyectos del sector Social Comunitario en el 2007. Este es otro ajuste.

- 3.5. Estudios Urbanísticos para Ciudades Amables:** Otro tema que puede tener mucho impacto para desarrollar en OPP, se relaciona con el epígrafe 3.5-Ciudades Amables del PND.

Dice el PND que las cabeceras municipales con menos de 100 mil habitantes albergan aproximadamente 10 millones de habitantes.

También contempla el PND que:

*“En este sentido, la construcción de Ciudades Amables debe soportarse sobre un modelo de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo...”*

*Para lograr lo anterior, los componentes de Ciudades Amables se orientarán y desarrollarán bajo los siguientes principios...*

- *Planificar el crecimiento de las ciudades y de las diferentes actividades urbanas y regionales en el territorio, en consonancia con el desarrollo de los servicios públicos, los equipamientos y los sistemas de transporte y movilidad...*
- *Fortalecer a las administraciones locales en la planificación del territorio, en la provisión costo-eficiente de infraestructura y servicios públicos y en la financiación y gestión del desarrollo urbano.”*

Es decir que existe un campo de acción propio del OPP, el cual es cooperar con la elaboración de planes urbanísticos para ciudades pequeñas que entre otras finalidades trate de conservar lo que por

autéctono y bello merece conservarse y de otra parte defienda esas pequeñas ciudades de la tugurización. Este es otro ajuste.

### **3.6 Ejecución Física de las Obras:** Acá se evidencian necesidades de ajustes.

Es claro que el éxito de las obras se determina principalmente por las acciones de la entidad contratante y por quienes las ejecutan: diseñadores, interventores y constructores.

La selección de estos profesionales, que la hace la Dirección de Infraestructura, es entonces la que va a determinar los resultados y sobre esta selección se pueden hacer algunos comentarios a saber:

- Incentivar la ejecución de proyectos por profesionales del sitio donde se ejecutan tiene justificaciones. Pero limitar la competencia no es procedente en una economía de mercado.
- Es más intensiva la necesidad de conocimientos teóricos y prácticos, y la capacidad real de ejecución en las actividades de diseño e interventoría que en la construcción de la misma.
- Una probable buena selección de profesionales es influenciada notablemente en los términos de referencia para las convocatorias. Además ellos deben tener una definida intención de lo que se llama repartición equitativa del trabajo, y selección objetiva.
- No obstante que las responsabilidades contractuales recaen sobre interventores, constructores, diseñadores, es la entidad contratante la que los selecciona, la que suministra los fondos y por lo tanto la que lleva la mayor responsabilidad.
- El Código Civil dice una verdad que por ser de pero grullo, no le quita su importancia fundamental. Los contratos se hacen de buena fe, buena fe que en este caso se interpreta como que la entidad contratante ha estudiado el proyecto y tiene conciencia de que puede ejecutarse dentro de los tiempos y el presupuesto que exige. El hecho de que un Contratista firme un contrato no exime al Contratante de los perjuicios de una mala ejecución.
- La práctica ha demostrado que no basta que un contratista firme un contrato, que hay que tener en cuenta que es un contrato de los llamados de adhesión, para que lo ejecute. Si el contrato no está bien presupuestado, lo que presupone que esté bien diseñado y bien estudiado, y los precios no cubren los costos, el contratista abandona el contrato y demanda al contratante.
- Las entidades contratantes, en aras de ejecutar obras de buena calidad, en los precios y plazos estipulados, deben conocer, y tener una relativa seguridad de que están bien diseñadas y estudiadas, de

que tienen presupuestos bien elaborados y de que los plazos son razonables.

- Por eso los contratos de “estudios y construcción” no son aconsejables.
- De otra manera se cae en la muy censurable e inconveniente praxis de otorgar contratos que no se pueden cumplir, pagar anticipos de difícil recuperación, someterse al proceso jurídico, y lo peor de todo perjudicar a la comunidad privándola de servicios y bienes de primera necesidad.

Tratando de sintetizar este complejo y espinoso tema:

- Las licitaciones para construcción, o la suscripción de convenios con otras entidades, tienen como prerequisite estudios, diseños, presupuestos y cronogramas bien elaborados. Lo que dicho sea de paso es norma del derecho público.
- No se deben hacer términos de referencia con exigencias demasiado específicas, pues se logra el efecto de excluir a los profesionales idóneos, efecto contrario a los intereses de la entidad contratante, del Estado y de la comunidad.

Las exigencias deben reducirse a las estrictamente necesarias.

La experiencia específica debe reducirse a la mínima necesaria. Esta tendencia ya ha sido aceptada en el INVIAS donde se presentan frecuentemente mas de 50 propuestas por concurso. Se aceptan hasta la suma de seis contratos para justificar la experiencia específica, antes eran solo dos.

El IDU solía exigir experiencia específica en pavimentos de calles y no aceptar experiencia en pavimentos de carreteras ni aeropuertos. Esto lo abolió. El único sentido de tal exigencia era eliminar a los ingenieros de carreteras, no hacer mejores calles.

- 3.7. Aumentar los Recursos:** Teniendo proyectos concretos, estudiados, diseñados y presupuestados de carácter regional, el programa debe ser reforzado en recursos humanos, financieros y físicos para adecuarlos al tamaño de los objetivos para los que ha sido diseñado.

Para dar un ejemplo ilustrativo de las proporciones: en Bogotá un puente costó \$60.000 millones de pesos, y el OPP que aporta infraestructura al país ha tenido un presupuesto de \$40.000 millones anuales.

Este ejemplo muestra que los recursos del programa son desproporcionadamente pequeños a sus objetivos.

El programa debe ajustarse mas a los epígrafes que sobre infraestructura tiene el PND, es decir a aportar más a la infraestructura vial, energética y a la construcción de ciudades amables.

Es decir superar el enfoque asistencial y de emergencia y reemplazarlo por un enfoque de desarrollo regional permanente.

### 3.8. Claridad Institucional:

- Se debe crear la Dirección de Infraestructura dentro de AS, mediante una resolución y asignarle funciones.
- Los convenios y contratos deben decir explícitamente que son financiados por OPP.
- El programa debe tener su propia contabilidad.

### 3.9. Cronogramas: Existen cuellos de botella en los procesos de preinversión e inversión, pues el lapso transcurrido entre la focalización del municipio y la construcción de la obra correspondiente puede extenderse hasta en 4 vigencias.

Esto contrasta con los tiempos que se le da a los contratistas para elaborar las propuestas y ejecutar los contratos.

El tiempo para elaborar propuestas a veces se reduce a 5 días hábiles, el de la ejecución de la construcción de un edificio a 3 meses, elaboración de un estudio en Putumayo un mes. Es aconsejable darle más tiempo a los contratistas para elaborar las propuestas, de manera que puedan presupuestarlas bien y también determinar en los estudios cuales son los plazos para obtener una buena calidad de la construcción.

## C. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

**Nota Importante:** Cuando la pregunta se pueda contestar cerradamente con un Si o un No se hará.

En caso contrario se calificará de 1 a 4 con la siguiente convención:

1. Equivale a malo
2. Equivale a necesita mejorar
3. Equivale a bueno
4. Equivale a excelente

## 1. Diseño del Programa

### 1.1. Diseño Estratégico (fin, propósitos y componentes)

#### 1.1.1. ¿Tiene el programa un propósito claro?

**Calificación: 2**

**Justificación:**

*La misión de construir la infraestructura que necesita la población vulnerable como parte de la eliminación de esa vulnerabilidad no es clara pues, no se encuentra en la documentación disponible del programa información que estipule qué municipios o fracciones de ellos han sido afectados por la violencia, ni mapas que ubiquen los cultivos ilícitos, ni estudios que distingan a qué partes o qué regiones se deben focalizar, y con qué tipo de obras.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

*Elaborar los estudios pertinentes.*

*Se sabe que no hay infraestructura. Pero esta es una afirmación un tanto vaga, imprecisa, no cuantificable.*

*Lo que se necesita es construir un mapa de necesidades mínimas, para cada región.*

#### 1.1.1.a. ¿El programa está dirigido a un problema, interés o necesidad específico y existente?

**Respuesta: No**

**Justificación:**

*El problema es existente. Pero no es específico por las razones expuestas en el numeral 1.1.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

*Ver numeral 1.1.1.*

#### 1.1.3. ¿El diseño del programa tiene beneficiarios claramente determinados y los recursos llegan a ellos merced a que las metas del programa están bien dirigidas?

**Calificación: 2**

**Justificación:**



*Como se ha dicho los beneficiarios potenciales son determinados genéricamente por el concepto Comunidades Vulnerables que comprende comunidades afectadas por la pobreza, afectadas por el narcotráfico, y afectadas por la violencia.*

*Por esta razón se dice que los beneficiarios potenciales, son todos los municipios de Colombia, en principio, pero esta universalidad de beneficiarios en el momento de tomar acciones concretas, es decir de elegir dónde y qué obras se hacen, se torna, el concepto de comunidad vulnerable, vago.*

*Por esa razón, no tener beneficiarios claramente determinados, se observa que el programa ha cambiado desde 2004 a 2007 los sitios de inversión privilegiada y el tipo de obras que construye.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

Ver numeral 1.1.1.

- 1.1.4 ¿Está el diseño teórico del programa libre de equivocaciones mayores que limiten la eficiencia y la efectividad de él?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*El programa está bien diseñado teóricamente: está funcionando una entidad que ha construido cientos de obras. Y ha logrado una comunicación con los beneficiarios de esas obras, cuyo objetivo ha sido construir obras prioritarias y garantizar su buen funcionamiento.*

*El programa además logra canalizar recursos de otras entidades para sus propósitos.*

- 1.1.5 ¿Se ha diseñado el programa de manera que no es redundante ni duplica ningún otro esfuerzo del Gobierno, nacional o territorial o de entidades privadas?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Aunque existen entidades que construyen infraestructura, la que construyen es muy poca, aún contando con lo que construye OPP. Es decir sigue subsistiendo una gran carencia de infraestructura.*

*Para tener una idea de las necesidades en términos económicos de infraestructura, un ejemplo: un puente en Bogotá vale \$60.000 millones de pesos y el OPP invierte \$40.000 millones de pesos anuales en infraestructura, es decir que estas inversiones son muy pequeñas, comparadas con el problema que se trata de resolver.*

- 1.1.6. ¿Tiene el programa un número pequeño de metas cuantificables de largo plazo que se concentren en el fin del programa y significativamente reflejen el propósito del programa?

**Calificación: 2**

**Justificación:**

*El programa tiene metas de producción, cuantificables a saber: número de proyectos ejecutados anualmente, pero no metas de fin cuantificables: crear oportunidades, que posibiliten los logros económicos y sociales de las personas que habitan en los municipios afectados por la violencia, la pobreza y la presencia de cultivos ilícitos.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

Ver numeral 1.1.1.

- 1.1.7. ¿El programa es coherente con la política sectorial y de la entidad?

**Calificación: 2**

**Justificación:**

*Si se entiende por política sectorial la establecida en el PND para la infraestructura, y se toma en cuenta que por infraestructura el PND establece la infraestructura de transporte y la infraestructura de generación y distribución, el programa OPP no ha acogido esta política del PND sino adjetivamente, en las vigencias 2006 y 2007.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

*Dedicar más proporción del presupuesto y del trabajo a los temas de vías y de energía.*

- 1.1.8. ¿Ha definido el programa metas estratégicas adecuadas?

**Calificación: 2**

**Justificación:**

*El programa tiene metas claras, obras de infraestructura. Pero no se pueden considerar pertenecientes a unas estrategias adecuadas, entre otras cosas porque no están documentadas.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

Ver numeral 1.1.1.

- 1.1.9. ¿El diseño del programa refleja los aprendizajes logrados a través de experiencias previas en el sector de intervención?

**Calificación: 4**

**Justificación:**

*Evidentemente en el programa se ha incorporado mucha experiencia previa.*

## 1.2. Diseño de la Implementación (Actividades y Organización)

- 1.2.1. ¿Tiene el programa resultados ambiciosos y cronogramas definidos para sus metas de largo plazo? (\*)

**Respuesta: No**

**Justificación:**

*Por las mismas razones expuestas en el numeral 1.6.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

Ver numeral 1.1.1.

## 2. Manejo Operativo

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Gestión del Programa.

### 2.1. Factibilidad del Diseño

- 2.1.1. ¿Tiene el programa un número limitado de medidas de desempeño, metas, anuales específicas que puedan demostrar progreso hacia la consecución del fin a largo plazo del programa?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*El programa como se muestra en el numeral 1.7 tiene unas medidas de desempeño, metas, anuales que muestran progresos hacia el fin de él.*

---

(\*) Corresponde a numeral 1.2.3 de los Términos de Referencia.

## 2.2. Calidad de la Gestión Operativa

2.1.1. ¿Hay coherencia entre los insumos del programa?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Es coherente el número de personas asignadas al programa con respecto al presupuesto asignado.*

2.2.2. ¿Existen cuellos de botella internos relevantes a lo largo del proceso de producción de componentes?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Los cuellos de botella se concentran en las etapas de preinversión y de inversión (en la parte de contratación).*

2.2.3. ¿Los mecanismos de priorización / focalización de los beneficiarios son eficientes a la hora de su implementación?

**Respuesta: No**

**Justificación:**

*Las razones por las que los mecanismos de focalización y priorización no son eficientes pueden leerse en el numeral 1.11 de la Descripción del Programa.*

*Se pueden agregar las siguientes observaciones:*

- *Las inversiones en infraestructura deben tener un impacto no solamente municipal como parece que los proyectos del programa lo tienen, por ejemplo: los centros culturales que benefician una cabecera municipal, mas estrictamente la zona urbana y aún más estrictamente a un grupo de personas que son las que asisten al centro cultural. Pero las obras de infraestructura frecuentemente responden a necesidades mas globales de carácter regional y en un cierto sentido nacional.*
- *Esas características de universalidad, como lo dice el Manual Operativo son las que trata de recoger el PND, cuando trata la Infraestructura para el Desarrollo que se cita en las conclusiones, y por tanto son las características que deben tener la mayor parte de las obras de OPP.*

- *Además se presentan inconsistencias entre la focalización hecha en el Acta de Comité Temático No.1 de enero de 2007 y el programa de obras del 2007.*
- *Tampoco explica de dónde salen los montos en el Acta de Comité Temático No.1.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

Ver conclusiones numerales 3.1 y 3.4

2.2.4. ¿El programa ha dedicado y dedica esfuerzos suficientes al diseño de los componentes?

**Respuesta: No**

**Justificación:**

*El programa debe dedicar más esfuerzos a la selección de las obras, a los diseños y a los estudios.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

Ver conclusiones numerales 3.1 y 3.4.

2.2.6. ¿Las actividades de apoyo son suficientes y eficientes para el logro de los resultados?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

- *Se cuenta oportunamente con el personal requerido para la ejecución del programa.*
- *Se tiene identificados los criterios para la adquisición de activos.*

2.2.7. ¿El programa ha cumplido con los niveles necesarios de cobertura?

**Calificación: 2**

**Justificación:**

*No existiendo un portafolio de las necesidades mínimas de infraestructura a ningún nivel, es decir ni a nivel nacional, ni departamental, ni regional, ni municipal, no se sabe cuales serian los niveles necesarios de cobertura.*

2.2.8. ¿El programa esta bien focalizado?

**Calificación: 2**

**Justificación:**

*En el numeral 3.3 de la Descripción del programa se analizó el proceso de focalización. El programa no está bien focalizado, porque no aparece documentado y por esto aparece un tanto arbitrario, definido por pocos funcionarios pero no explicando razones, ni mostrando consensos.*

2.2.9. ¿Es la producción de componentes en línea con lo esperado?

**Calificación: 3**

**Justificación:**

*La pregunta contiene dos preguntas.  
Si es lo esperado por los propósitos del programa, la respuesta es: no  
Si es lo esperado por las programaciones actuales, la respuesta es: si*

2.2.10. ¿Los beneficiarios usan las componentes?

**Calificación: 4**

**Justificación:**

*Si en su gran mayoría.*

### **3. Estructura Organizacional**

*Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Estructura Organizacional del Programa, la Coordinación Externa e Interna.*

#### **3.1. Calidad de la Estructura Organizacional (\*)**

3.1.1. ¿El esquema global de operación es adecuado al logro de los propósitos?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Existe un balance adecuado entre funciones que realiza el programa mismo y funciones delegadas a instituciones terceras.*

---

(\*) Corresponde al numeral 3.2 de los Términos de Referencia

3.1.2. ¿Hay una relación coherente entre el nivel central del programa y los niveles territoriales?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*La entidad territorial tienen claro el rol de la entidad central en el programa.*

3.1.3. ¿El esquema interno de organización es coherente con las actividades definidas?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Se tienen definidos los responsables y los tiempos para las actividades diseñadas.*

3.1.4. ¿Las responsabilidades y autoridades están definidas y son comunicadas a las personas que intervienen en el programa?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Los ejecutores conocen su responsabilidad en el programa*

3.1.5. ¿Todos los actores (al interior de la unidad ejecutora, entidades beneficiadas, contratista, cofinanciadores, y otros actores gubernamentales) están comprometidos y trabajan en las metas de largo plazo y en las metas anuales del programa?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*En términos generales las obras de infraestructura unifican esfuerzos.*

3.1.6. ¿La información fluye clara y oportunamente a través de la organización?

**Calificación: 3**

**Justificación:**

*Se tienen definidos para el programa canales formales de comunicación. Sin embargo a veces es dispendioso obtener informaciones específicas.*

- 3.1.7. ¿El Programa colabora y se coordina de manera eficaz con los otros programas relacionados? (\*)

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*En efecto ver el Acta de Comité Temático No.1 de enero de 2007, en la que se aprecia una coordinación con otros programas. Además en los listados de obras se aprecia también esta colaboración.*

- 3.1.8. ¿Hay una relación directa y de calidad entre el programa y los clientes? (\*\*)

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*En efecto el programa tiene diálogos con las comunidades.*

*Se han definido dentro del programa mecanismos de participación de los usuarios.*

#### 4. Manejo Financiero

*Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Manejo Financiero del Programa.*

##### 4.1. Uso de los Recursos financieros (\*\*\*)

- 4.1.1. ¿Los criterios de asignación/distribución de recursos financieros reflejan los objetivos del programa?

---

(\*) Corresponde al numeral 3.2.9 de los Términos de Referencia

(\*\*) Corresponde al numeral 3.2.10 de los Términos de Referencia.

(\*\*\*) Corresponde al numeral 4.2. de los Términos de Referencia.



**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*En efecto en el numeral 4.3 de la descripción, cuadro No.6, se muestra que las inversiones en proyectos de infraestructura fueron: 2006-\$37.102.490.209,00, 2007-\$39.071.572.752,00, y que el total del gasto en esos años fue:*

2006	\$40.000
2007	\$41.000

- 4.1.2.** ¿La proporción de recursos que llegan a los beneficiarios finales del programa es aceptable?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Por las razones expuestas en el numeral anterior.*

*Además refuerza este aserto, los cuadros presentados en las conclusiones.*

- 4.1.3.** ¿Todos los recursos están dirigidos directamente a los objetivos del programa?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Los mismos argumentos del numeral anterior.*

## **4.2. Procedimientos de Manejo Financiero**

- 4.2.1.** ¿Se utilizan procedimientos de manejo financiero apropiados?

**Calificación: 2**

**Justificación:**

*El hecho de entregar recursos a entes territoriales sin haber determinado previamente, el diseño, especificaciones y costo total de una obra, no puede ser calificado como manejo financiero apropiado.*

***Propuesta Específica de Ajuste:***

*Financiar obras que estén diseñadas, estudiadas presupuestadas y financiadas totalmente, solamente.*

- 4.2.2. ¿Tiene el programa suficiente capacidad para movilizar los recursos financieros?

**Calificación: 3**

**Justificación:**

*Esta pregunta puede analizarse en dos: si la suficiencia se refiere a las necesidades de infraestructura en abstracto, la respuesta es: no. Si la suficiencia se refiere al funcionamiento actual del programa la respuesta es: si.*

- 4.2.3. ¿El programa cuenta con insumos (financieros) suficientes, adecuados y de calidad para realizar las actividades planeadas?

**Calificación: 4**

## 5. Actividades de Direccionamiento, Seguimiento, Evaluación y Control

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con las Actividades de Seguimiento y Evaluación del Programa

### 5.1. Calidad de las Actividades de Seguimiento y Evaluación

- 5.1.1. ¿El programa genera información pertinente, de calidad, periódica y oportuna para monitorear el cumplimiento de los fines y propósitos?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

*Se hace un buen seguimiento al cumplimiento de los contratistas por los interventores, los supervisores (u operadores si es el caso).*

*Este es un seguimiento rutinario y periódico.*

*También se han hecho evaluaciones del programa, tal como se dijo en la descripción.*

*El programa, como se ha dicho, mantiene claras sus metas internas, pero debe refinar sus metas externas, es decir sus impactos relativamente a sus fines.*

- 5.1.2. ¿El programa genera información pertinente, de calidad, periódica y oportuna para verificar el cumplimiento de las metas de cobertura y entrega de los componentes?

**Respuesta:** *No*

**Justificación:**

*El programa no ha levantado una línea de base.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

*Para cada región, por lo menos para las regiones en las que se van a invertir recursos del plan, se debe levantar una línea base. Dicho de otra manera hacer un inventario de la mínima estructura necesaria por construir para las poblaciones vulnerables. Y de la infraestructura existente.*

- 5.1.3. ¿El programa genera información pertinente, de calidad, periódica y oportuna que permita monitorear las actividades para alcanzar los resultados planificados?

**Respuesta:** *Si*

**Justificación:**

*Ver respuesta a 5.2.1.*

- 5.1.4. ¿La información generada retroalimenta la toma de decisiones?

**Respuesta:** *Si*

**Justificación:**

*Los pagos a los contratistas y a los convenios se hacen solamente cuando se han llenado los requisitos pertinentes.*

- 5.1.5. ¿El Programa ha tomado medidas significativas para corregir sus deficiencias de diseño, planeación, manejo operativo, estructura organizacional y coordinación?

**Respuesta:** *Si*

**Justificación:**

*Las falencias detectadas en esta evaluación, emergen, en parte de que es una manera, no la única de apreciar las fortalezas y ajustes necesarios al programa.*

*Lo más probable es que dentro del programa, como no se había practicado una evaluación como esta, no se hayan detectado las falencias que se detectan en esta evaluación.*

*Este tipo de evaluaciones es reciente, y es una conceptualización precisa, es decir, hace exigencias de cuantificación del programa evaluado, que están en conocimiento de quienes son evaluados, hace muy poco tiempo, por lo que no han efectuado ajustes para, dijéramos, salir bien calificados de la evaluación.*

**5.1.6.** ¿Tienen identificados los procesos básicos para el logro de los objetivos?

**Respuesta: Si**

**5.1.7.** ¿Existen factores externos que impiden la correcta implementación del programa?

**Respuesta: No**

**Justificación:**

*Es claro que toda acción social o política o constructiva tiene restricciones, pero para el caso concreto son las usuales, tales como limitación de recursos económicos, estrechez del tiempo, dificultades de organización, etc.*

## **6. Eficiencia del Programa**

*Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa.*

### **6.1. Análisis de Eficiencia Global del Programa**

**6.1.1.** ¿El programa ha mejorado significativamente sus niveles de eficiencia en el tiempo?

**Respuesta: Si**

**Justificación:**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<i>Presupuesto de Obras = PO</i>	22.620	26.800	31.930	34.649
<i>Presupuesto Total = PT</i>	29.000	40.000	40.000	41.000
<i>PO/PT</i>	0.78	0.67	0.80	0.85

## 6.2. Estructura Organizacional

- 6.2.1. ¿Se tiene identificado a nivel de diseño el esquema organizacional básico?

**Respuesta: Si**

- 6.2.2. ¿La estructura organizacional externa e interna es coherente con lo previsto en el diseño?

**Calificación: 2**

**Justificación:**

*El diseño es demasiado ambicioso para el tamaño de la estructura organizacional existente.*

## 6.3. Análisis de Eficiencia por Componentes del Programa

- 6.3.1. ¿Se ejecutaron las actividades incurriendo en el menor costo posible para generar los componentes esperados?

**Respuesta: No**

**Justificación:**

*No existe una cartilla de precios unitarios de construcción por regiones.*

*Tampoco las licitaciones ni los concursos de meritos se hacen sobre presupuestos detallados sino sobre presupuestos globales.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

*La Coordinación Técnica de DIAS debe elaborar cartillas de precios unitarios por regiones, y hacer presupuestos detallados para licitaciones y concursos. Y llevar una memoria de los costos ya ejecutados, para consulta de eventuales contratistas.*

## 7. Eficacia del Programa

### *Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa*

#### 7.1. Desempeño del Programa a nivel de componentes y cobertura

7.1.1 ¿Es la calidad y oportunidad de los componentes en línea con lo esperado?

**Calificación: 3**

**Justificación:**

*En el listado del estado de obras ejecutadas se ve que se entregan en vigencias posteriores a las vigencias en qué se programan.*

#### 7.2. Desempeño del Programa a nivel de fin y propósito

7.2.1. ¿Existe información suficiente para concluir si el programa está generando los efectos esperados?

**Respuesta: No**

**Justificación:**

*Hay solamente una evaluación de impacto de obras 2003-2004 y una participativa para la vigencia 2004.*

*El programa, por tener un presupuesto relativamente pequeño, comparado con unos objetivos demasiado grandes para ese presupuesto, no genera impacto apreciable.*

*A esto se añade que en muchas de las obras que ejecuta o financia, las vallas no mencionan explícitamente el programa.*

**Propuesta Específica de Ajuste:**

Ver conclusiones numerales 1.1 y 3.7.

## D. LECCIONES APRENDIDAS EN LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

Hay dos tipos de lecciones aprendidas por El Consultor, unas de fondo y otras de detalle:

### a). Lecciones de Fondo:

- I. Las Evaluaciones Ejecutivas Forman Parte de un Sistema:** Las Evaluaciones Ejecutivas forman parte del Sinergia (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública), que está en un proceso de institucionalización en el Gobierno Nacional. Es decir que la Evaluación Ejecutiva, forma parte de una institucionalidad amplia, que aún no ha sido completada.

Algunas de cuyas partes trataremos de evidenciar.

Por ejemplo, en Chile se hace la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), dentro de un marco jurídico. Forman parte de un acuerdo entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda, entidad encargada de su ejecución.

En Chile en noviembre de 2004, se habían evaluado 158 programas públicos.

En Estados Unidos, el marco jurídico está dado por el Government Performance and Results Act 1993 (GPRA). Las evaluaciones que se hacen como parte del Program Assessment Rating Tool (PART), son vehículos para lograr unas finalidades de la mencionada ley.

Algunos propósitos del GPRA son:

1. Mejorar la confianza del pueblo Americano en la capacidad del Gobierno Federal, mediante el mecanismo de obligar a las agencias federales a responder por el logro de los resultados de los programas.
2. Iniciar reformas de desempeño de los programas con una serie de proyectos pilotos poniendo metas en los programas, midiendo el desempeño de los programas vs esas metas y reportando públicamente esos progresos.
3. Mejorar la efectividad de los programas federales y la responsabilidad pública promoviendo un nuevo enfoque en resultados, la calidad del servicio y la satisfacción de los clientes.

4. Ayudar a los administradores federales a mejorar la entrega de servicios, mediante el requerimiento de que ellos planeen la consecución de los objetivos de los programas y suministrándoles a ellos información acerca de los resultados de los programas y de la calidad del servicio.
5. Mejora el proceso de decisión del Congreso suministrándole mas información objetiva sobre el logro de los objetivos propuestos, y en la relativa eficiencia y efectividad de los programas federales y el gasto.
6. Mejorar la administración interna del Gobierno Federal.

El PART intenta lograr todos estos propósitos.

**II. Entrenamiento a las Entidades:** Como parte de esa institucionalidad en la que está envuelta la evaluación, las entidades deben recibir un entrenamiento en planeación estratégica y medidas de desempeño.

La falta de entrenamiento a OPP explica en gran parte porqué la evaluación se contesta a veces con un NO.

**III.Publicación de las Evaluaciones:** Las Evaluaciones Ejecutivas se ponen a disposición del público colgándolas en la red.

**b). Lecciones de Detalle:**

- Se debe estudiar la posibilidad de dar una calificación a la evaluación, poniéndole el mayor peso al cumplimiento de las metas del plan estratégico.
- Dar la posibilidad de responder no solamente con SI o NO.
- A continuación de las preguntas de evaluación dar sugerencias y criterios para, o decir cómo se debe, asignar la calificación.



## APENDICE 1

### CONSIDERACIONES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE PND Y OPP

Para efectos de determinar en que partes de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo se enmarcan los programas de infraestructura de Acción Social y más concretamente del Programa Obras Para la Paz, es conveniente leer partes pertinentes del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, las que anexo, más específicamente:

- Índice general
- Capítulo 2
- Capítulo 3 hasta el numeral 3.1
- Capítulo 3, numeral 3.6.

Comentarios:

Leyendo el numeral "2.2.5-Consolidación de la presencia institucional": se puede ver el liderazgo que se le asigna a Acción Social en el Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI, así como de una responsabilidad de coordinar instituciones y más generalmente en lo que se llama la consolidación de la presencia institucional.

Además esto queda ratificado con la importancia de los recursos que se le han asignado en el año 2007 de \$1.448.245.933.512.

Leyendo el numeral 3-Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad: dice cómo se logra cerrar las brechas.

En el numeral 3.1-Pobreza y población vulnerable: se destaca cómo una buena red de carreteras facilita el acceso de la población pobre al mercado laboral y servicios sociales, mejorando su nivel de vida.

En el numeral 3.1.5-Metas y acciones propuestas: dice que la principal estrategia para combatir la pobreza..., depende fundamentalmente del cumplimiento de otras metas como crecimiento, infraestructura, vivienda...

Finalmente leyendo el numeral 3.6-Infraestructura para el desarrollo: se puede concluir que en el Plan Nacional de Desarrollo se entiende como parte esencial los beneficios de la infraestructura, la accesibilidad territorial y el acceso a los servicios de energía eléctrica y gas.

Por otra parte el Manual Operativo del Programa: dice "COMPONENTE DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA. Los recursos del Programa serán destinados a la entrega en funcionamiento de Proyectos de Infraestructura. Este componente se convierte en la base material de desarrollo de los bienes públicos que debe proveer El Programa, para que los individuos puedan desarrollar sus oportunidades de vinculación a la economía y la vida de la sociedad, a través de su uso y aprovechamiento."

Y por otra parte también se debe leer en las fichas B-PIN (anexas).

De la lectura de estos documentos se puede concluir que OPP, es decir el Programa Obras Para la Paz adscrito a Acción Social, tiene entre sus planteamientos naturales ocuparse de las obras para la paz, de la infraestructura que puede ser necesaria a la paz y que coincide en gran parte con los planteamientos del numeral 3.6 del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte es claro que la asignación presupuestal que se le hace a OPP, aproximadamente \$41 mil millones en el 2007 (2.83% del presupuesto de Acción Social en el 2007), no le permite desarrollar un programa de obras para la paz, como lo dice su nombre Obras Para la Paz, que sea proporcionado a las necesidades y posibilidades del país y al presupuesto asignado a Acción Social.

## INVERSIÓN POR SECTORES Y DEPARTAMENTOS

### INVERSION EN OBRAS POR DEPARTAMENTOS -VIGENCIAS 2004-2007 (\*)

(Millones)

DEPARTAMENTO	2004	2005	2006	2007
ANTIOQUIA	2.893	2.071	865	1371
ARAUCA	0	557	538	1.880
ARCHIPIELAGO	427	1.583	761	0
BOLIVAR	1.635	511	2.054	22
BOYACA	407	280	578	1.253
CALDAS	0	0	4.129	5.064
CAQUETA	475	1.803	974	1.154
CAUCA	282	203	3.479	1.881
CESAR	846	849	241	0
CORDOBA	531	1.285	1.846	21
CHOCO	4.564	2.409	1.616	3.612
COSTA ATLANTICA	0	0	300	0
CUNDINAMARCA	0	504	0	349
GUAINIA	0	644	500	0
GUAJIRA	418	526	0	810
GUAVIARE	278	1.202	886	1.958
HUILA	0	4.379	526	52
MAGDALENA	2.668	995	1.610	117
META	174	1.531	1.232	648
NACIONAL	0	460	0	1.678
NARIÑO	4.430	1.289	3.477	3.980
NORTE DE SANTANDER	2.713	1.366	2.615	1.208
POR DEFINIR	0	0	0	321
PROVIDENCIA	0	454	0	0
PUTUMAYO	0	2.040	1.774	6.126
QUINDIO	0	0	504	0
SANTANDER	0	240	470	0
SUCRE	0	1.490	5	350
TOLIMA	1.871	0	0	86
VALLE DEL CAUCA	0	290	699	708
VAUPES	0	788	251	0
<b>TOTALES</b>	<b>24.612</b>	<b>29.749</b>	<b>31.930</b>	<b>34.649</b>

(\*) Fuente Listado de Obras del OPP, suministrado por la Dirección de Infraestructura de AS.

**INVERSION POR SECTORES - VIGENCIAS 2004 A 2007 (\*)**

(Millones)

SECTOR	VIGENCIA 2004		VIGENCIA 2005		VIGENCIA 2006		VIGENCIA 2007	
	INVERSION EN MILES DE MILLONES DE PESOS	NUMERO DE CONTRATOS (**)	INVERSION EN MILES DE MILLONES DE PESOS	NUMERO DE CONTRATOS (**)	INVERSION EN MILES DE MILLONES DE PESOS	NUMERO DE PROYECTOS (***)	INVERSION EN MILES DE MILLONES DE PESOS	NUMERO DE PROYECTOS (***)
VIAS	9.599	53	14.231	103	10.136	31	10.798	22
ELECTRIFICACION	7.438	34	574	6	362	1	843	5
SANENAMIENTO BASICO	4.669	36	6.341	35	5.406	15	3.823	19
SOCIAL COMUNITARIO	2.906	29	8.143	50	15.932	47	17.965	83
OTROS	0	0	460	1	94	2	1.220	3
<b>TOTALES</b>	<b>24.612</b>	<b>152</b>	<b>29.749</b>	<b>195</b>	<b>31.930</b>	<b>96</b>	<b>34.649</b>	<b>132</b>

(\*) Fuente Listado de Obras del OPP, suministrado por la Dirección de Infraestructura de AS.

(\*\*) En las vigencias 2004 y 2005 se suman el número de contratos de interventoría al número de contratos de obra.

(\*\*\*) En las vigencias 2006 y 2007 las interventorías están incluidas como parte de los proyectos.