

88111

EVALUACIÓN PROGRAMA PLAN COLOMBIA 2000 - 2005

Elaboraron:

Mariana Puentes Lozano

Elizabeth Puentes Hernández

Víctor Hugo Loaiza

Sonia Magaly Carreño

Rodrigo Liz Ucros

Fecha: 28 de Abril de 2006

Ubicación : scges42/D/2. Sector Gobierno/28 DAPR 2006

Revisión #1: Wilson Padilla Gil

Fecha de la revisión: 5 de Mayo de 2006

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL PLAN COLOMBIA	2
LA AGENDA DEL GOBIERNO.....	2
PRIMERA VERSIÓN: UNA AGENDA CONCILIADORA Y LIMITADA POR LOS RECURSOS FINANCIEROS.....	3
SEGUNDA VERSIÓN: UNA AGENDA CONDICIONADA POR ESTADOS UNIDOS.....	4
TERCERA VERSIÓN: RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS	7
CAPÍTULO II. PLAN COLOMBIA VS. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	9
FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ.....	11
CAPÍTULO III. PROGRAMAS DEL PLAN COLOMBIA	13
ESTRATEGIA DE GESTION COMUNITARIA	16
ESTRATEGIA RED DE APOYO SOCIAL –RAS-	19
PROGRAMA EMPLEO EN ACCIÓN	20
Origen y comportamiento de los Recursos	21
Evaluación de impacto	24
PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN	30
PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN	40
ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO SOCIAL.....	42
PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO-PDA	42
Proyectos Productivos.....	42
Familias Guardabosques.....	47
Erradicación Manual Forzosa.....	51

Capítulo I. ANTECEDENTES DEL PLAN COLOMBIA

La Agenda del Gobierno

En el gobierno de Andrés Pastrana 1998 – 2002, fue prioritario establecer un proceso de dialogo con las fuerzas insurgentes como principal mecanismo de impulsar una convivencia pacífica y un retorno a la actividad económica sin agentes desestabilizadores para lograr un mejor crecimiento¹ ; pero los grupos alzados en armas no son las únicas fuerzas desestabilizadoras, siendo el negocio de producción y tráfico de drogas una fuente de cuantiosos recursos para muchas de las partes del conflicto².

Este artículo refleja una aproximación de la evolución de las estrategias de la agenda de paz de dicho gobierno materializado en el Plan Colombia, un conjunto de acciones que pretende cambiar el entorno de la sociedad civil involucrada de diversas formas con la violencia y sus modificaciones para captar recursos de varias fuentes.

¹ En la exposición de motivos del Plan Colombia, el Departamento Nacional de Planeación hace el siguiente comentario. “La paz genera efectos positivos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza a través de su impacto sobre la formación y consolidación del capital físico, humano, natural y social del país, y produce también un impacto favorable sobre la capacidad gubernamental. La combinación de estos efectos positivos, mayor crecimiento y menor pobreza, genera a su vez condiciones de equidad social y estabilidad económica más propicias para la construcción colectiva de una sociedad armónica y pacífica, reflejando por tanto un círculo virtuoso entre paz y desarrollo económico y social”.

² “... el narcotráfico sigue creciendo en importancia como fuerza desestabilizadora; es una causa de distorsiones en nuestra economía, de una reversa en los avances logrados en la redistribución de tierras, una fuente de corrupción en la sociedad, un multiplicador de la violencia, y un factor negativo en el clima de inversión y lo que es más grave de todo sirve como fuente de los crecientes recursos de los grupos armados”. Plan Colombia. Presidencia de la República, 1999.

Primera Versión: Una Agenda Conciliadora y Limitada por los Recursos Financieros

El programa de gobierno de Andrés Pastrana incluyó como componente fundamental el inicio de un proceso de paz con la insurgencia, paralelo a programas de reactivación económica, generación de empleo, con recuperación de las áreas deprimidas y afectadas por la violencia.

El Plan Colombia propuesto por Pastrana incluía los siguientes campos de acción ³:

- Sustitución de cultivos: Otorgar a los cultivadores de coca y amapola un cambio favorable a otros cultivos, los cuales fueran sostenibles económica, social, ambiental e institucionalmente, insertándolos en el torrente productivo nacional.
- Promoción del capital humano y atención humanitaria a los desplazados por la violencia: Busca hacer una compensación económica a las víctimas de la violencia, prevenir el desplazamiento, ofrecer condiciones favorables para el retorno o reubicación y atención especial a la niñez como estrategia humanitaria.
- Infraestructura para la paz: proyectos que mejoren la actividad productiva y calidad de vida de la población.
- Desarrollo institucional: Fortalecimiento de las organizaciones de base y sus mecanismos de participación, la profundización de la descentralización junto con modelos de producción regionales.
- Promoción de la sostenibilidad ambiental: Busca la concertación entre los involucrados para un adecuado uso de los recursos naturales.

Todos los programas coordinados y financiados por el Fondo de Inversión para la Paz⁴ -FIP- y dirigido a ciertas zonas especialmente críticas del conflicto, zonas con

³ Plan Colombia. Presidencia de la República, 1999.

⁴ Creado por el artículo 8 de la Ley 487 de 1998, como cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica y administrada como un sistema separado de cuentas.

presencia de cultivos ilícitos y conflictos ambientales. Sus recursos provendrían de los Bonos para la paz, créditos blandos y donaciones de la comunidad internacional, preferencias arancelarias y presupuesto nacional.

Es importante anotar que esta primera versión del Plan Colombia, aunque incluye el componente de lucha contra las drogas, éste no era el eje principal. Se dio atención especial a los procesos productivos, promoción del capital humano y atención humanitaria, infraestructura para la paz, desarrollo institucional y formación del capital social, promoción y sostenibilidad ambiental⁵. Su intención era vincular los esfuerzos en la búsqueda por la paz al plan de inversiones del Plan de Desarrollo.

Las declaraciones de Madeleine Albright, Secretaria de Estado de Estados Unidos, en agosto de 1999, señalan el interés de ese gobierno en apoyar financieramente al Plan Colombia, como forma integral de crear condiciones para una negociación con la insurgencia y consolidar la democracia en el continente. *“Los esfuerzos para detener el tráfico de drogas están ligados a la búsqueda de la paz debido a la participación de rebeldes y paramilitares en ese tráfico. Y, como lo hemos comprobado en Bolivia y Perú, el éxito en el combate a las drogas requiere una combinación de estrategias, entre ellas la erradicación, la interceptación, la sustitución de cultivos, el desarrollo económico y la reforma de la justicia penal”*⁶.

Segunda Versión: Una Agenda Condicionada por Estados Unidos

En octubre de 1999 se presenta a Estados Unidos, el documento denominado *“Plan Colombia: Plan para la paz, el desarrollo económico y el fortalecimiento del Estado”*⁷. Después de una descripción de las condiciones económicas del país, sustenta que los malos resultados de la economía lanzan hacia el narcotráfico a personas que no tienen oportunidades en el mercado laboral, por lo cual, se hace necesario realizar reformas

⁵ Plan Colombia. Presidencia de la República, 1999.

⁶ “La lucha de Colombia y como podemos ayudar” por Madeleine Albright, aparecido en The New York Times el 10 de agosto de 1999.

⁷ Título del segundo capítulo del Plan Colombia. Presidencia de la República, 1999.

económicas y sociales como parte de la agenda de negociación. Y presenta cinco estrategias, que se suponen complementarias:

1. La recuperación de la economía
2. La lucha contra el narcotráfico
3. La reforma de la justicia y la protección de los Derechos Humanos
4. La democratización
5. El desarrollo social y el proceso de paz.

Esta versión hace énfasis en la lucha contra el narcotráfico. La ayuda que recibirá de Estados Unidos contiene un fuerte componente militar, incluido el adiestramiento de batallones del ejército y de la policía antinarcóticos, la interdicción de aeronaves y la modernización en logística e infraestructura para las fuerzas militares y de policía.

Dos meses antes, el Subsecretario de Estado Adjunto para asuntos del Hemisferio Occidental, Peter Romero, declaró que era del interés de los Estados Unidos fortalecer la lucha antinarcóticos en el área andina, especialmente en Colombia, donde *“Desafortunadamente, eso ha coincidido con una presencia muy grande de la guerrilla. Así que por consiguiente, lo que buscamos en esa área... es un esfuerzo para poner una presencia civil en el terreno. Los intereses antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia, están muy ligados a la capacidad del país para fortalecer su gobierno democrático, estimular la economía legítima, llevar a cabo un verdadero proceso de paz y asegurar el respeto de los derechos humanos básicos del pueblo de Colombia”*⁸. De esta manera, la política norteamericana de financiar el Plan Colombia es complementaria con su estrategia

⁸ “Peter Romero declara sobre cuestiones claves de actualidad en las Américas” Septiembre 29 de 1999. En <http://usembassy.state.gov/colombia>

antidrogas, el cual en uno de sus capítulos habla de la reducción de la *demand*a en el extranjero por medio de la interdicción y fumigación de cultivos ilícitos⁹.

En enero de 2000 el Presidente Clinton sustenta ante el Congreso de los Estados Unidos la ayuda para el Plan Colombia¹⁰, por un total de US\$1.573 millones distribuidos en dos años, el cual contiene cinco componentes esenciales:

1. Ofensiva en las áreas sembradas de coca en el sur de Colombia (Putumayo y Caquetá), entrenar y equipar dos batallones antinarcóticos como apoyo a la tarea que viene cumpliendo la Policía Nacional de Colombia. Presupuesto US\$ 600 millones.
2. Una interdicción más agresiva en la zona andina. Mejoramiento de radares, avionetas y pistas de aterrizaje para dar a Colombia un mayor control sobre la operación aérea, fluvial y terrestre de las rutas del narcotráfico sobre su territorio y a Estados Unidos; realizar lo propio desde su base en Manta (Ecuador) para toda la zona de Bolivia, Perú y Ecuador.
3. Mejoramiento de la habilidad de la Policía Nacional de Colombia en la erradicación de cultivos ilícitos. Mejorando los equipos de aviación existentes, comprando más aviones para fumigación y proveyendo mas inteligencia contra los narcotraficantes. Financiación de US\$96 millones.
4. Desarrollo Económico Alternativo: asistencia a las comunidades en el tránsito hacia actividades económicas lícitas por US\$145 millones.

⁹ Otras estrategias del plan gringo son el procesamiento de narcotraficantes, la detección de ardides para lavar dinero, erradicación de los carteles de la droga, persecución de los cabecillas, cooperación internacional. “Objetivos de la política antidroga de USA”. Barry McCaffrey. Marzo 14 de 2000. En <http://usembassy.state.gov/bogota/www/bm20.html>.

¹⁰ Sustentación del proyecto de ley S1758 *Aliance Act*, de los senadores Coveredell, Dewine y Grassley.

5. Aumento de la capacidad del gobierno colombiano en la protección de los derechos humanos, reformar el sistema judicial colombiano, incrementar el Estado de Derecho, y ampliar la habilidad de las autoridades colombianas para golpear el lavado de dinero y otros crímenes de alta tecnología.

Así, los planteamientos iniciales del Plan Colombia se fueron modificando de acuerdo a los intereses del hasta ahora único aportante extranjero (Estados Unidos). En la primera versión se quiso apoyar a los campesinos con proyectos productivos sostenibles como alternativa a los cultivos ilícitos mejorándoles su calidad de vida, crear infraestructura física que propicie el desarrollo de sus regiones, implementar mecanismos de participación social y a nivel de la gobernabilidad profundizar en la descentralización. En la segunda versión, se da mayor importancia a la lucha contra el narcotráfico con mecanismos de interdicción, fortalecimiento de fuerzas militares y de policía, reforma a la justicia, involucrando la atención a los desplazados por la violencia.

En adelante, la visión del Plan se reacomodaría, sin perder fuerza la lucha antidrogas, al tratar el gobierno colombiano de entusiasmar a otros países desarrollados en una eventual mesa de aportantes.

Tercera Versión: Respeto por los Derechos Humanos

El eje central de la defensa del Plan, ya no es tanto mostrar las estrategias de lucha contra el narcotráfico, el cual ya fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos, sino en Derecho Internacional Humanitario –DIH– y Derechos Humanos, por ser ésta la preocupación del parlamento europeo.

Para este organismo, el Plan debe estar “... encaminado a promover y salvaguardar el respeto de los derechos humanos, el derecho humanitario y las libertades fundamentales, a mejorar las condiciones de vida de la población local, a fomentar los cultivos de

sustitución y la protección de la biodiversidad, y a acompañar la ejecución de reformas estructurales en los ámbitos que alimentan el conflicto armado”¹¹.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la tercera versión incluyó el Plan Nacional de la Vicepresidencia para los Derechos Humanos, que enfatiza la atención a la población desplazada por la violencia, a la protección de los defensores de los derechos humanos, la creación de un observatorio que haga seguimiento del problema, atención a los grupos vulnerables y la eliminación de las minas antipersonales.

Las estrategias de esta versión contienen cuatro componentes, de los cuales los tres primeros son similares a los de las versiones anteriores; el cuarto, se especifica más ampliamente por ser el eje central por el cual se solicitan recursos en la mesa de donantes europea. Estos son:

1. El proceso de paz
2. Recuperación económica y política
3. Estrategia antinarcoóticos
4. Democratización y Desarrollo Social

El componente Democratización y Desarrollo Social, pretendía fortalecer la sociedad civil mediante el incentivo a la participación comunitaria en actividades de presión a los grupos armados, lucha contra la corrupción, el secuestro y el desplazamiento. Los gobiernos locales y las ONGs mediante el liderazgo de la Red de Solidaridad Social atenderán a los desplazados. Como medio de sustitución y desarrollo alternativo se buscan alianzas estratégicas entre pequeños productores, inversionistas privados, gobiernos locales y la nación mediante el fomento de la inversión privada en actividades orientadas a la demanda y el apoyo a inversiones en infraestructura.

¹¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia. Febrero de 2001. Ver texto completo en <http://www.derechos.org/nizkor/europa/parlamento/plancol01feb.html>

Así, la versión final del Plan Colombia, incluye las buenas intenciones del gobierno colombiano para atenuar la violencia y avanzar en el proceso de paz, los intereses marcados de Estados Unidos por reducir los cultivos ilícitos y luchar contra el narcotráfico, junto con unos paliativos sociales, preocupación de la Unión Europea.

Capítulo II. PLAN COLOMBIA vs. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Ante la imposibilidad de contar con un Plan Nacional de Desarrollo¹² para el periodo 1998-2002, y aunque mucho se había escuchado y debatido sobre el enfoque o esencia del Plan Colombia, los componentes y estrategias que lo conformaron, retomaron aspectos incluidos en el Plan de Desarrollo¹³ inicialmente aprobado por Cámara y Senado, por tanto se puede decir que el Plan Colombia como programa bandera de la administración 1998 - 2002, se convirtió en su estrategia política y social.

En dicho Plan se expuso como objetivo primordial la paz, alrededor del cual giran las estrategias “Hacia un Estado participativo”, “Reconstitución del tejido social”, “Desarrollo y paz” y “Las exportaciones como motor del crecimiento”. Igualmente, en la estructura del Plan Colombia se distinguen cuatro componentes: “Recuperación Económica y Social”, “Solución Política Negociada al Conflicto”, “Iniciativa Contra el Narcotráfico”, “Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social”.

Los componentes Recuperación económica y social y Fortalecimiento Institucional y Desarrollo social del Plan Colombia, tienen objetivos comunes que se relacionan con el mejoramiento de las condiciones de vida dependiendo de la recuperación económica del país, para lo cual se requiere el apoyo estatal, mejoramiento de las instituciones y el compromiso social, los cuales incluyen la misma esencia y filosofía de la “Reconstitución del tejido social”, “Hacia un Estado participativo” y Apoyo a exportaciones e instrumentos

¹² Inicialmente aprobado por el Congreso y luego declarado inconstitucional, no se convirtió en Ley.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 Cambio para construir la paz.

para la paz del Plan de Desarrollo. La solución política negociada al conflicto se relaciona fuertemente con la estrategia de Diplomacia por la paz.

En la iniciativa de Lucha contra el narcotráfico según el Plan de Desarrollo, Colombia adoptaría una política integral de drogas para la paz, que tiene como objetivo general la reducción progresiva y sistémica de las causas y manifestaciones del problema en forma articulada a la política de paz. Enunció como objetivos el Desarrollo alternativo, Reducción de la oferta de drogas, Reducción de la demanda, Gestión ambiental y una Política internacional.

En esta parte vale resaltar que la política exterior se orientaría a concretar un verdadero compromiso internacional y afianzar los principios de responsabilidad compartida, integridad y equilibrio, tratando de nivelar los costos políticos, sociales, económicos y ambientales generados por la lucha contra las drogas.

Lo anterior se lograría mediante el impulso a la aplicación de medidas de prevención y control de lavado de activos, de controles al uso y comercio indiscriminado de precursores y sustancias químicas necesarias para el procesamiento e incentivos y capacitación para disminuir el consumo.

El componente Lucha contra el narcotráfico es abordado por el Plan Colombia, básicamente con las actividades de erradicación forzosa, sustitución de cultivos, medidas de interdicción aérea y fluvial, fortalecimiento de fuerzas armadas y de sector justicia.

Es así como en este último se dejan por fuera las políticas de corresponsabilidad con países consumidores y redes de comercialización, las prevenciones de tipo ambiental, y la gestión internacional se reduce a conseguir recursos físicos y financieros para atender fumigaciones, reacciones bélicas y una mínima parte para asistencia social a víctimas de los anteriores procesos.

Luego en tres objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”, se insertan los programas desarrollados por el Plan Colombia y continúan su ejecución; dicha relación se describe a continuación:

En el objetivo “Brindar seguridad democrática” para la estrategia de desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, se ubica el componente de proyectos productivos y de generación de ingresos, del cual hacen parte los programas de Familias Guardabosques, Grupo de erradicación manual y Proyectos productivos.

Los programas de Obras para la Paz, Familias en Acción, Gestión Comunitaria Jóvenes en Acción, Programa de apoyo directo al empleo –PADE- y Vías para la paz, se ubican dentro del objetivo “Impulsar el crecimiento económico y sostenible y la generación de empleo, pero los resultados de dichos programas, también hacen parte del cumplimiento de metas del objetivo “Construir Equidad Social”.

Fondo de Inversiones para la Paz

En el año 1998 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPR- administró \$123 mil millones a pesos del 2001, para cumplir con la misión que le había sido encomendada, de “...asistir al Presidente de la República, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y prestarle el apoyo administrativo y los demás servicios necesarios para dicho fin”. De acuerdo con esas funciones posee una estructura administrativa, propia de un organismo del nivel central del gobierno.

Sin embargo, en muy poco tiempo el organismo se convirtió en un importante ejecutor del Plan de Gobierno de la administración del Presidente Pastrana, hasta el punto que en el año 2002 su presupuesto de inversión se multiplicó ocho veces y media (pasó de \$123 mil millones en 1998 a \$1,17 billones en 2002 equivalente a 8.5 veces al presupuesto de 1998), cifras a pesos del 2001. Para afrontar ese enorme reto, el DAPR se rediseñó administrativamente e incluyó en su estructura Consejerías, entidades adscritas, despachos, direcciones, secretarías y programas especiales, a través de una serie de leyes, decretos y resoluciones “especiales” emitidas mediante facultades “extraordinarias” que permitieron su operación, donde cada dependencia se asimila a una entidad de carácter supra, que o no se somete a la regulación existente o actúa bajo una normatividad entre privada y pública.

Dentro de estas nuevas modalidades de gestión se creó una Cuenta Fondo (Fondo de Inversión para la Paz), sin personería jurídica, ni patrimonio propio, administrado por un Consejo Directivo, la Presidencia y Planeación Nacional de acuerdo a lo expresado en el artículo 8 de la Ley 487 de 1998. Desde el punto de vista legal, la Contraloría General de la República observó que el Ejecutivo asumió funciones del legislador, que no correspondían a la competencia reglamentaria, distorsionando el objeto y función de los Fondos Cuenta, lo cual en la práctica creó un ente administrativo, con funciones paralelas a las de otras Entidades Nacionales¹⁴.

Los encargados de los programas en el DAPR justificaron su actuación en la necesidad de un acompañamiento a las demás entidades del Estado; en la práctica se reveló descoordinación, falta de comunicación, y hasta divergencia en la interpretación e implementación de las políticas públicas, pues los programas impulsados directamente desde la Presidencia pretendieron generar alternativas de choque a problemas estructurales como el desempleo, la seguridad alimentaria y el conflicto interno.

El modelo de gestión impulsado desde el DAPR se basó en la vinculación de entidades privadas, organismos no gubernamentales y asociaciones de particulares, que desarrollan consultorías, interventorías y asesorías, suscripción de convenios interadministrativos, pero sin contar en un principio con adecuados sistemas de información que garantizaran su seguimiento continuo. Regularmente implicó la realización de un sin número de contratos que hicieron compleja la ejecución de los recursos, afectando visiblemente la celeridad y economía del proceso¹⁵.

De la misma forma, para atender toda administración y operatividad de los programas, el FIP acude a la contratación de personal bajo el concepto de “prestación de servicios”, cuyo costo no se refleja en los gastos de funcionamiento de la entidad por cuanto dichos costos se incluyen dentro de la ejecución de los programas como inversión,

¹⁴ CGR Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, Informe de auditoria sobre el Fondo de Inversión para la Paz, septiembre de 2001.

¹⁵ CGR. Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras, Informe Especial Plan Colombia, Mayo de 2002.

afectando de esta forma los recursos que efectivamente se registran como beneficios entregados a la población.

Capítulo III. PROGRAMAS DEL PLAN COLOMBIA

Los programas se organizaron dentro de las estrategias: i) Gestión comunitaria, ii) Fortalecimiento institucional y desarrollo social y iii) Red de apoyo social. (ver cuadro 1).

CUADRO 1
PROGRAMAS ACCIÓN SOCIAL -FIP

ESTRATEGIA	PROGRAMAS	OBJETIVO
Gestión comunitaria	Obras de gestión comunitaria	Construcción y mejoramiento de la infraestructura social básica en salud, educación, recreación-cultural-deportes y desarrollo comunitario, con ocupación de mano de obra local
Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social	Campo en Acción y Proyectos Productivos	Establecer una base de desarrollo sostenible mediante proyectos forestales y agrícolas de mediano y largo plazo y pequeñas explotaciones pecuarias.
	Familias Guardabosques	Apoyo monetario a las comunidades que conforman núcleos de intervención en zonas focalizadas, bajo el doble compromiso de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos y de favorecer la revegetación natural
	Obras para la paz	Ejecución de proyectos de infraestructura para la recuperación de las zonas de rehabilitación, zonas de despeje y de frontera.
Red de Apoyo Social	Familias en Acción	Subsidios de nutrición a niños menores de 7 años, subsidio escolar a niños entre 7 y 18 años.
	Jóvenes en Acción	Cursos de formación laboral en oficios semicalificados para jóvenes entre 18 y 25 años
	Empleo en Acción	Generación de empleo transitorio para mano de obra no calificada a través de proyectos de infraestructura en barrios y localidades.
	Programa de apoyo directo al empleo	
	Vías para la paz	Proyectos de infraestructura vial (primarias, secundarias, terciarias y de operación fluvial) en zonas críticas de conflicto armado.

El presupuesto administrado por el Fondo de Inversión para la Paz¹⁶ –FIP- para los programas iniciados desde el Plan Colombia (2000 a 2005) fue de \$3.491.331 millones, 65% proveniente de crédito externo y 35% de recursos nacionales¹⁷. La distribución por estrategias y programas se muestra en la tabla No.1. Los programas más representativos en términos de recursos utilizados son: Familias en Acción con \$859.472 equivalente al 25%, Familias Guardabosques con 11% por \$406.078 millones y Vías para la Paz con 29% por \$991.571 millones.

Tabla No.1
Ejecución Presupuestal del Fondo de Inversiones para Paz-FIP
Acumulado 2000- 2005 (en millones de pesos)

Programa	Apropiación Definitiva		Total Presupuesto	Compromisos	Pagos
	Recurso Nacional	Crédito Externo			
Subtotal Gestión Comunitaria	99.217	22.196	121.413	121.412	121.377
Atención Humanitaria y Derechos Humanos	54.646		54.646	54.614	54.614
Proyectos Productivos (1)	172.058		172.058	171.835	170.610
Obras para la Paz	122.336		122.336	122.324	121.968
Seguridad Alimentaria	77.753		77.753	72.663	72.663
Familias Guardabosques	405.075		405.075	404.713	398.867
PLANTE		21.000	21.000	21.000	21.000
Ministerio de Ambiente		7.000	7.000	7.000	7.000
Otros programas (2)	44.858		44.858	44.694	42.219
Apoyo técnico y administrativo	28.732	477	29.209	25.468	24.227
Subtotal Estrategia FIDS	905.458	28.477	933.935	924.311	913.168
Familias en Acción	96.614	771.089	867.703	859.472	768.121
Jóvenes en Acción	20.633	168.161	188.794	187.225	173.367
Empleo en Acción y PADE	52.957	277.536	330.493	302.001	271.171
Vías para la Paz	48.500	1.000.493	1.048.993	991.571	910.066
Subtotal Estrategia RAS	218.704	2.217.279	2.435.983	2.340.269	2.122.725

¹⁶ Los recursos del Fondo de Inversión para la Paz están constituidos por: Bonos de Paz creados por la Ley 487 de 1998, aportes del Presupuesto General de la Nación que se le asignen con el fin de financiar y cofinanciar los programas y proyectos para la obtención de la paz en la sección correspondiente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, donaciones públicas o privadas que se reciban para el desarrollo del objeto del Fondo, recursos del crédito externo que contrate el Gobierno nacional para el desarrollo del objeto del Fondo, y los demás recursos que reciba a cualquier título.

¹⁷ No se incluye en este aparte, los recursos de donación, cooperación reembolsable y no reembolsable. Ver Capítulo de Financiación Plan Colombia.

Programa	Apropiación Definitiva		Total Presupuesto	Compromisos	Pagos
	Recurso Nacional	Crédito Externo			
Total	1.223.379	2.267.952	3.491.331	3.385.992	3.157.270

(1) Incluye el programa Campo en Acción

(2) Incluye los programas de Transparencia y convivencia, Reconversión sociolaboral, Centro de coordinación de acción integral y Grupo móvil de erradicación. Este último participa con el 71% de los compromisos registrados.

Fuente : Gerencia Financiera FIP y datos SIIF.

El registro presupuestal de los recursos por parte del FIP se cumple cuando perfecciona los contratos con los operadores, quienes se encargan de la ejecución de los proyectos a través de contratación, por tanto, no se puede asumir que el compromiso del FIP represente beneficios inmediatos a la población, dada la dinámica de cada programa¹.

Para la ejecución de los diferentes programas el FIP ha suscrito convenios de cooperación, interadministrativos y contratos fiduciarios, de los cuales obtiene apoyo técnico, administrativo y financiero. Cada convenio administra recursos de diferentes fuentes y para varios programas. Según registros contables del FIP, a 31 de diciembre de 2005 los Depósitos entregados en administración alcanzaban \$270.337,1 millones distribuidos como se muestra en la Tabla No.2:

Tabla No.2
Depósitos entregados en administración a 31 diciembre de 2005

Operadores	Millones de pesos	% participación
Organización de Estados Iberoamericanos O.E.I.	4,9	0,1
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	15.331,9	5,7
Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello SECAB	188.802,8	69,9
Fiduciaria de Occidente	5.434,4	2,0
FIDUCAFE	8.029,8	3,0
FIDUPETROL	36.453,4	13,5
Fiduciaria Bogotá	16.279,9	6,0

Fuente : Gerencia Financiera FIP – Balance General a 31 de diciembre de 2005

A su vez, el saldo a 31 de diciembre de 2005 de los pagos efectuados a contratistas por estos administradores y el mismo FIP como anticipo para la ejecución de los diferentes programas era de \$8.746,4 millones.

En el periodo 2000-2005 se suscribieron 27 contratos con Organismos Internacionales por medio de los cuales se administraron \$622.743,9 millones.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ACCI y el FIP, mediante informe financiero con corte 31 de diciembre de 2005, presentado a la Contraloría General de la República, reportó una asignación presupuestal en cuantía total acumulada de \$2.455.761 millones, destinada para financiar los programas de la Red de Apoyo Social, durante seis(6) años, periodo 2000 a 2005, de los cuales el 90% equivalentes a \$2.217.758 millones, provienen de recursos del crédito externo y solamente \$238.003 millones (el 10%) de fuente nacional; esta situación permite determinar que los programas de desarrollo social, encaminados a fortalecer este sector y contribuir a la disminución de la pobreza en el país han sido costosos si se tiene en cuenta que los dineros obtenidos con la banca multilateral han venido incrementando la deuda externa y su servicio, pese a que muchos de los convenios celebrados con los bancos extranjeros han tenido periodos de gracia y amortizaciones a largo plazo.

ESTRATEGIA DE GESTION COMUNITARIA

El objetivo del Programa fue el de apoyar a los municipios más pobres y afectados por la violencia a través de acciones en tres áreas: Aprovechamiento óptimo de la infraestructura a través de programas sociales y culturales; promoción de la capacidad de gestión de las comunidades y las entidades territoriales, y contribuir a la generación de empleo e ingresos así como de alternativas sociales y culturales para la población frente a los cultivos ilícitos y la violencia.

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

armado; Nivel de pobreza de acuerdo con el ICV (Índice de Calidad de Vida); municipios con menos de 10.000 habitantes en la cabecera municipal. Aspecto en el que el Programa se aparta del CONPES 3134, al incluir municipios con población entre 10.000 y 20.000 habitantes en la cabecera municipal, con la salvedad que éstos no deben superar el 12% del número total de municipios apoyados.

El ciclo del Proyecto comprendió tres etapas:

- Identificación y priorización de obras.
- Construcción y mejoramiento de la Infraestructura Social, incluida la dotación.
- Uso de la infraestructura, en busca de promover en la comunidad el uso eficiente y adecuado de la infraestructura a través del desarrollo de diferentes actividades y de la vinculación de Programas Nacionales.

El Programa fue aprobado por documento CONPES 3134 de octubre 9 de 2001, con un costo total de US\$90 millones, el cual se financiaría con US\$63 millones que provendrían de crédito externo y US\$27 millones de recursos ordinarios y aportes de los municipios, para lo cual el Gobierno Nacional en abril 11 de 2002 suscribió el crédito BID 1393/OC/CO. En el Consejo Directivo del FIP de mayo 23 de 2003, Acta 28, se ordenó su cancelación, por recomendación de la Asesora del Ministro de Hacienda quien expresó que no se podía ejecutar en los próximos 4 años debido a problemas fiscales, por lo cual éste se redujo a US\$9.8 millones.

Los recursos de inversión durante la vigencia 2002 se administraron a través del convenio No.340-02 suscrito entre DAPR-FIP/RSS/FIDUCAFE, luego fueron entregados al PNUD mediante convenio COL 03/024, con el compromiso que los recursos provenientes de los rendimientos financieros y de la devaluación del peso colombiano con respecto al dólar, serían integrados al presupuesto interno del PNUD, de acuerdo a sus procedimientos y normas financieras, como compensación a los servicios generales de apoyo a la gestión de proyectos de cooperación.

Este esquema generó mayores gastos financieros y costos administrativos en detrimento de los recursos dirigidos a inversión propiamente, como se muestra en la Tabla 3¹⁸. Igualmente la transparencia de la ejecución del programa se vio afectada asimilada a la publicidad y a los medios dados para el control ciudadano dado que la forma como opera el PNUD no permite que la ciudadanía haga seguimiento a los procesos que adelanta este organismo.

Tabla No.3
Comparativo Uso de los Recursos del Programa
(millones \$ de 2003)

TIPO DE GASTO	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo COL 03/024		DAPR-FIP/RSS/FIDUCAFE (1) Convenio No.340-02	
	APROPIACIÓN	% APROPIACIÓN	APROPIACIÓN	% APROPIACIÓN
Gastos Generales (2)	10.483.4	37.5	604.4	6.0
Inversión y Supervisión	17.507.8	62.5	9.514.7	94.0
Total Programa	27.991.2		10.119.1	

Fuente: COL 03/024 – Informe FIDUCAFE VGF-UON-GTV de diciembre 15/03

(1) En gastos generales se incluyen costos de la comisión fiduciaria. La RSS tenía bajo su responsabilidad la ejecución de las tres etapas del proyecto.

(2) Gastos ocasionados por contratación de consultores, priorización de obras, preselección y con convocatoria a contratistas

Para el apoyo técnico se suscribieron convenios con entes técnicos sectoriales como la Red de Solidaridad Social, la Federación de Cafeteros, Mintransporte y el INVIAS.

Con la realización de 378 obras en salud, educación recreación, cultura y deportes del programa gestión comunitaria se alcanza el 97% de las metas del cuatrienio.

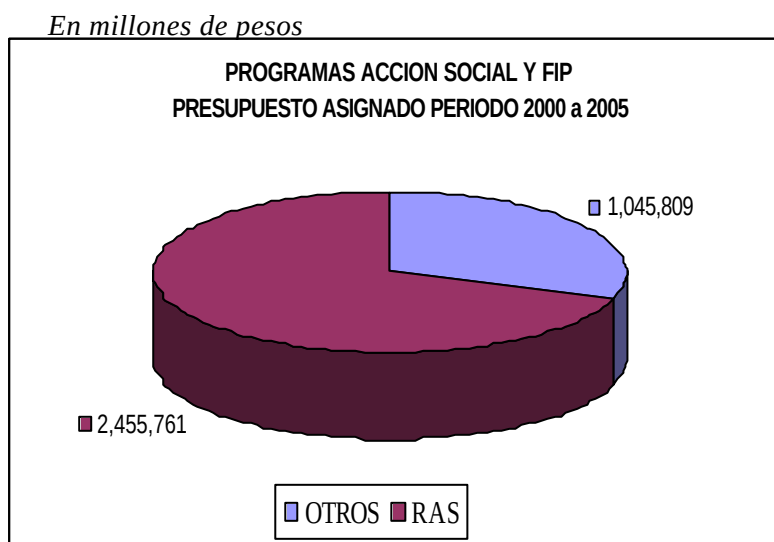
¹⁸ CGR- CD Gestión Pública, Informe de Auditoría Integral a DAPR vigencia 2003, marzo 2004.

ESTRATEGIA RED DE APOYO SOCIAL –RAS

La Presidencia de la República a través de sus programas Acción social y FIP asignó un presupuesto total acumulado durante las vigencias 2000 a 2005 de \$3”501.570 millones para atender una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, como lo es el apoyo social, dentro de los cuales se enmarcaron los rubros, sentencias y conciliaciones, gestión comunitaria, fortalecimiento institucional y red de apoyo social, siendo los de mayor participación éstos dos últimos; De estos dos grandes rubros presupuestales¹⁹ \$2”455.761 millones, el 70.13% se destinó para el programa Red de Apoyo Social dentro del cual estaban contenidos los subprogramas o estrategias, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empleo en Acción, vías para la paz y apoyo administrativo. (Ver gráfico 1).

GRAFICO 1

Prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Presupuesto para Apoyo Social RAS



¹⁹ Fortalecimiento Institucional y Apoyo Social

PROGRAMA EMPLEO EN ACCIÓN

Este programa pretendía generar ocupación transitoria de mano de obra no calificada para 300 mil colombianos en el periodo 2002 - 2006, a través del desarrollo de 5.000 proyectos de infraestructura urbana en los estratos 1 y 2 tales como, redes de acueducto y alcantarillado, construcción de andenes, mejoramiento de barrios, vías peatonales, escuelas, salones comunales y guarderías, mejorando con éstas los niveles de calidad de vida.

Los proyectos podían ser propuestos por los departamentos, municipios, las comunidades y organizaciones sin ánimo de lucro y ONGS en general, con una duración de ejecución máxima de cinco meses, los cuales eran viabilizados por FINDETER. Igualmente se efectuaron mediante un convenio tripartita, integrado por el proponente, el DAPR-FIP y un Organismo de Gestión–OG.

Este último, estuvo encargado de administrar los dineros aportados por el DAPR-FIP, con la opción de administrar el componente que aporta el proponente, debía promover con los entes comunitarios el listado de los beneficiarios directos y efectuar con la participación y presencia de estos , el sorteo del orden de elegibilidad de los beneficiarios directos.

El Programa pretendió mitigar la falta de ingresos y ayudar a la población desempleada mediante la utilización de mano de obra no calificada en la realización de las obras. Al beneficiario el programa reconocería la suma de \$180.000 pesos mensuales, por laborar en jornadas de medio tiempo (4 a 5 horas).

El DAPR-FIP, efectuaba aportes para materiales hasta en un 60% cuando el municipio contaba con menos de 500.000 habitantes, y hasta en un 20% cuando tenía más de 500.000 habitantes, siempre y cuando el costo total del proyecto no superara los \$200 millones.

CUADRO No. 2

Proyectos recibidos y aprobados en años de operación

AÑO	APROBADOS	CANCELADOS
2000	101	6
2001	3486	476
2002	490	46
2003	347	172
TOTAL	4424	700
Ejecutados: 3724		

Fuente: AGENCIA ACCIÓN SOCIAL.

Al cierre de la vigencia de 2003 la ejecución de estos recursos presenta el siguiente comportamiento:

Origen y comportamiento de los Recursos

Inicialmente los recursos para la financiación del Programa, tuvieron como fuente dos créditos con la Banca Multilateral. (Ver cuadro 3)

CUADRO 3

ORIGEN DE RECURSOS EMPLEO EN ACCCION

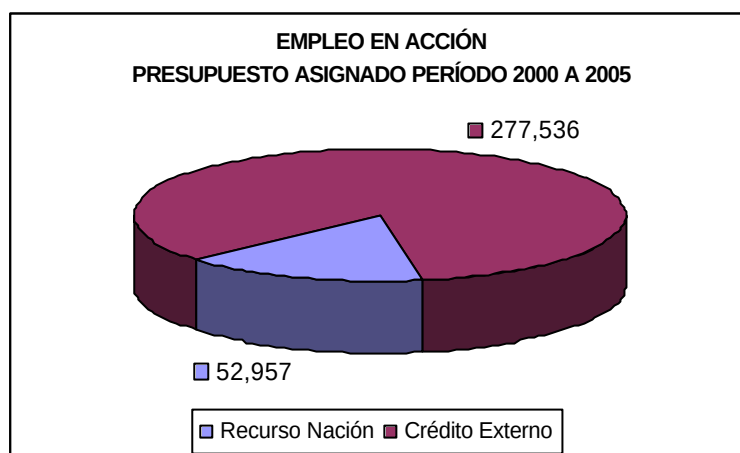
Cifras en Millones de US\$

Crédito	Fecha Inicio	Fecha Terminación	Financiación Banco	Contrapartida	Total
BIRF 7017 CO	20/10/2000	30/11/2003	100	93	193
BID 1280 OC-CO	19/06/2001	18/06/2004	109	46	155
Totales			209	139	348

Fuente: DAPR – FIP

Para el periodo 2000 a 2005, se destinó un presupuesto de financiación total de \$330.493 millones, \$277.536 millones (84%) provenientes de recursos del crédito, y los restantes \$52.957 millones (16%) fueron aportes del gobierno nacional.(Ver gráfico 2).

GRAFICO. 2
En millones de pesos



Fuente: Area Financiera del FIP a Diciembre 31 de 2005

Se observó que durante los años 2001 y 2002 se adicionó en el 100% (\$127.252 millones) y 90% (\$109.689 millones) respectivamente el presupuesto proveniente de crédito externo, mientras que en las vigencias 2003 y 2004 disminuyó notoriamente para finalmente, en el año 2005, asignar tan solo \$1.700 millones con dineros de contrapartida local, mostrando mayor acción durante éstos dos años.

Al terminar el periodo 2000 a 2005, se registró un saldo de \$30.829 millones, el 11% del total del presupuesto asignado, de los cuales, el 85% corresponde a dineros provenientes de recursos del crédito externo y tan solo \$4.559 millones, el 15% a dineros aportado por el Gobierno Nacional, determinándose que la política de apoyo al empleo en el marco del Plan Colombia, se financió en su mayoría con recursos costosos provenientes del endeudamiento externo.

En el año 2003, el Gobierno Nacional tomó la decisión de no continuar con la ejecución del programa y para los años 2004 y 2005, únicamente se asignó presupuesto para gastos operativos y la Evaluación del Impacto.

CUADRO 4
ESTADO DE CRÉDITOS EXTERNOS
EMPLEO EN ACCCION

(Cifras en Millones de US\$)

Crédito	Desembolsos	Saldo por Desembolsar	Total Crédito
BIRF 7017 CO	28	72	100
BID 1280 OC-CO	68	41	109
Total	96	113	209

Fuente: DAPR-FIP

La no ejecución de estos recursos en el Programa, evidencia una inadecuada gestión de los mismos, lo cual conlleva a inferir que la Administración pretendió dar por terminado el Programa, sin ser claro su direccionamiento, en tal sentido, se resalta la falta de oportunidad de esta medida (cuando ha transcurrido más del 85% del tiempo de ejecución del Programa)²⁰.

El Programa, considerado como una estrategia de choque del gobierno de turno para un problema coyuntural que el país atravesaba en lo referente al desempleo y que pretendía mitigar el problema del empleo de mano de obra rasa; no fue una solución al problema y terminó siendo una aliada de los constructores y ejecutores de los proyectos que encontraron una mano de obra barata, sin cargo de prestaciones legales que un empleo formal establece en otras situaciones, los constructores y ejecutores deberían haber asumido, creando verdaderas fuentes de empleo.

Al desentenderse el DAPR-FIP de la vigilancia, control y evaluación de todos los actores intervinientes en los convenios de este programa nacional enfocado a los sectores más deprimidos de la sociedad, perdió la oportunidad de hacer presencia por medio de las obras ejecutadas, que al perdurar en el tiempo por su calidad debían generar más impacto que el objetivo propuesto, máxime cuando para el Programa los proyectos eran “considerados como unidades de inversión social debiendo asegurar que una vez finalizados, aporten un beneficio público al mejorar las condiciones de vida de la población

²⁰ Información tomada del Informe de Auditoría Integral al DAPR, vigencia 2004 de la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras.

más vulnerable”. Ante la decisión del gobierno nacional de liquidar el subprograma empleo en acción a más tardar el 31 de diciembre de 2004, las actividades se orientaron a adelantar la liquidación de cada uno de los convenios que se suscribieron en desarrollo del Programa.

De los 4.424 proyectos que el subprograma empleo en acción aprobó, se cancelaron 700 proyectos, quedando vigentes 3724 los cuales fueron liquidados operativamente a 31 de diciembre 2004, quedando en procesos jurídicos 284 proyectos.

Los recursos apropiados para la vigencia 2004 fueron destinados al pago de compromisos operativos del programa que permitieron el cumplimiento de los compromisos en el proceso de liquidación del programa.

Evaluación de impacto

Según la primera evaluación de impacto realizada al programa²¹, los participantes muestran un incremento de 8,6 en el número de horas trabajadas por semana, respecto a lo que hubiese sido su situación sin la participación del Programa. Esto representa un aumento cercano a 36% sobre la base de las cerca de 23,7 horas/semana que hubieran trabajado en la situación sin Programa. Según esto, el Programa generó un impacto transitorio considerable sobre las horas trabajadas.

En los municipios prioritarios, el impacto fue aun mayor, 10,6 horas/semana, que equivalen a un incremento de 48% sobre las 21,9 horas/semana que hubieran laborado en los municipios no prioritarios. Por otra parte, en estos últimos el impacto fue menor, 6,3 horas/semana, que equivalen a un incremento de cerca de 24,6% sobre las 25,6 horas que hubieran trabajado sin Programa.

El ingreso laboral mensual de los participantes del Programa se incrementó en cerca de \$40.000 respecto a sus contrapartes. Esto representa un incremento cercano a 39% sobre el ingreso que estarían devengando sin programa. Estas magnitudes son mayores para

algunos grupos como mujeres y jóvenes entre 18 y 25 años, quienes se beneficiaron más del programa que el resto de participantes. Para el grupo de mujeres, el aumento fue de 90% y para los jóvenes de 54%. El impacto sobre los ingresos laborales de los participantes no se puede diferenciar entre municipios prioritarios y no prioritarios.

En el caso de las mujeres, el Programa impactó positivamente en relación con la generación de empleo medido tanto en las horas trabajadas como en los ingresos laborales percibidos por ellas en ambos tipos de municipios: incremento de 14,7 horas trabajadas por semana y de \$46.078 en el ingreso laboral mensual en municipios prioritarios, frente a un incremento de 11,7 en las horas trabajadas y de \$80.635 en el ingreso laboral mensual en los no prioritarios. Sin embargo, es importante anotar que ninguna de estas diferencias entre municipios es estadísticamente significativa. En el caso de jóvenes de 18 a 25 años, el impacto positivo del Programa sobre las horas trabajadas y sobre los ingresos laborales se observa en ambos tipos de municipio (16,6 horas y \$61.585 en prioritarios, frente a 5,3 horas y \$28.283 en no prioritarios), pero sólo es significativo en los municipios prioritarios, donde el impacto del Programa es mayor. La diferencia entre municipios en el impacto del Programa sobre las horas trabajadas es significativamente diferente de cero, pero las diferencias en ingresos laborales no lo son con ninguno de los métodos utilizados.

El programa Empleo en Acción no disminuyó la oferta laboral de otros miembros del hogar y, por lo tanto, no reemplazó otras actividades productivas. Esto permite afirmar que los impactos de corto plazo fueron mayores de los que se hubieran presentado si los efectos de sustitución en la oferta de trabajo hubieran sido significativos.

²¹ Programa Empleo en Acción -Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo. DNP 2004

CUADRO 5 EMPLEO EN ACCION

DOCUMENTO	RESULTADOS ESPERADOS	LOGROS ALCANZADOS
CONPES 3091 de septiembre 20 de 2000	- Reducción del desempleo, uno de los objetivos fundamentales, de la política económica y laboral del Gobierno. - Programas adelantados por la Red de Apoyo Social RAS, (importancia de este plan dentro de la política de empleo)... - Impacto esperado de la RAS; creación de 91000 empleos en el 2001, 87.000 en el 2002 y 89.000 en el 2003. Espera durante el 2001 - Ampliar su divulgación en todo el País. Brindar asistencia técnica a los proponentes de proyectos. - Continuación convocatorias de organismos de Gestión. (quienes administran los recursos otorgados por el Programa). - Se espera realizar más de 5000 obras que generen alrededor de 90000 empleos temporales. Adelantar su fase de expansión por grupos de municipios, en cada departamento, con el fin de	- En departamentos como Antioquia, Bolívar, Cundinamarca, Magdalena, Nariño y Tolima, que representan el 18,5% de los departamentos beneficiados, participan individualmente entre el 11% y el 6% del total del recurso ejecutado. - El 13% de los departamentos participan entre el 5% y el 3%. Mientras que el 43,5% tienen una participación que oscila entre el 3% y 1%; y el 25% de las regiones no alcanzaron al 1%, correspondiendo estas, a las regiones más deprimidas por las situaciones de orden público, por la presencia de cultivos de uso ilícito, por los altos niveles de necesidades básicas insatisfechas y por el bajo índice de calidad de vida. Lo cual contradice los fines de la naturaleza del Plan Colombia. - Se acogió el diseño y operación del programa por parte de los jóvenes beneficiarios ECAP y empresas. - La oferta de cursos de la ECAP es diversificada en su composición ocupacional y sectorial y el alto grado de las demandas de los capacitados acordes con su estructura educativa. - El mecanismo de la práctica laboral obligatoria ha contribuido a ampliar las relaciones entre las ECAP y el sector empresarial. - Como efecto social más importante es el de la integración social, que logra el programa que está llegando a sectores de población que necesitan del apoyo de la sociedad para vencer los obstáculos. METAS CUANTITATIVAS - Meta Ocupacional Temporal: 300.000 empleos por 5 meses. - Proyectos de Infraestructura: 5.000 proyectos con financiamiento, parcial del subprograma.

DOCUMENTO	RESULTADOS ESPERADOS	LOGROS ALCANZADOS
	aprovechar la experiencia que adquieran las UCR Unidades Coordinadoras Regionales durante la prueba piloto, beneficiando a más de 150 mil familias.	En el año 2003, el Gobierno Nacional tomó la decisión de no continuar con la ejecución del programa y para los años 2004 y 2005, únicamente se asignó presupuesto para gastos operativos y la Evaluación del Impacto.

Empleo en acción – programa de apoyo directo al empleo

Se suscribió el Convenio Interadministrativo No.1686 13 de septiembre del 2004 de cooperación con Ministerio de Protección Social para transferir los recursos que eran del Programa Empleo en Acción por valor de \$31.367 millones de los cuales \$14.893 millones son del BID, \$14.893 millones son del BIRF y Recursos de la Nación \$1.580 millones; recursos que son ejecutados por el Ministerio, el cual contiene las metas previstas para la ejecución del mismo.

El objetivo del programa es promover la generación de empleo formal mediante la entrega de un subsidio monetario a las micro, pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo adicionales en su planta.

La Contraloría General de la República, considera que la gestión fiscal del Programa en el año 2003, no es eficaz, ni eficiente en los términos descritos en la Ley 42 de 1993 artículo 8°. Adicionalmente observa que su gestión comenzó a perfilarse en el mes de Agosto, y solo hasta el mes de diciembre se suscriben convenios que se ejecutarán en la vigencia 2004. No obstante que estos proyectos fueron aprobados por el Comité Directivo del FIP en el mes de marzo²². Lo anterior conlleva a que se genere pérdida de oportunidad en la ejecución presupuestal afectando la eficiente ejecución de los proyectos.

²² Acta de consejo directivo No 26 de marzo 18 de 2003

Del análisis de los indicadores de gestión del Programa presentados por el DARP-FIP²³, no están diseñados para medir el avance de las metas propuestas; hacen referencia al número de proyectos aprobados por el Consejo Directivo para ejecutar en la vigencia.

Las deficiencias en la gestión afectan sustancialmente el normal desarrollo del subprograma, en cuanto a la ejecución de los proyectos, dilatan su ejecución y los beneficios esperados para la comunidad por la inversión social.

La demora en la ejecución se ocasiona primordialmente por el atraso en los desembolsos por parte del FIP, existiendo responsabilidad compartida de las partes intervinientes (DAPR-FIP, Proponente y OG), situación que obedece a la operatividad del programa.

Los cuestionamientos sobre los criterios establecidos para determinar la participación de los municipios en la asignación de los recursos, en lo referente “... se colocó a las grandes capitales en igualdad de condiciones a competir con municipios menos desarrollados ...”, no fue atendida

Limitaciones del Programa

No se consideró por parte de la Entidad lo expuesto por la CGR en cuanto a la selección de regiones, en lo referente a la participación proporcional o equitativa frente a los porcentajes de pobreza y desempleo que presentan y especialmente los municipios ubicados en las zonas de gran importancia para el Plan Colombia, los cuales no fueron los mayores beneficiados.

Las anteriores consideraciones, se estiman de gran importancia a tener en cuenta en futuros programas, porque de estas selecciones dependen el cumplimiento de los objetivos propuestos y especialmente el cumplimiento de los fines estatales en las regiones mas necesitadas y afectadas por las situaciones coyunturales del país.

²³ Cuenta Fiscal 2003, tomo IV.

El Programa, considerado como una estrategia de choque del Gobierno para un problema coyuntural que el país atravesaba en lo referente al desempleo y que pretendía mitigar el problema del empleo de mano de obra rasa; no fue pensada como una solución a este problema. Sino que terminó siendo una aliada de los constructores y ejecutores de los proyectos que encontraron una mano de obra barata, sin cargo de prestaciones legales que un empleo formal establece en otras situaciones, los constructores y ejecutores deberían haber asumido, creando verdaderas fuentes de empleo²⁴.

El problema de desempleo que sufre el país, requiere del Estado estrategias direccionadas a la creación y mantenimiento del empleo, para propiciar que con ellas el problema ceda y se logren mejores resultados.

Al desentenderse el DAPR-FIP de la vigilancia, control y evaluación de todos los actores intervinientes en los convenios de este programa nacional enfocado a los sectores mas deprimidos de la sociedad, perdió la oportunidad de hacer presencia por medio de las obras ejecutadas, que al perdurar en el tiempo por su calidad deben generar más impacto que el objetivo propuesto, máxime cuando para el Programa los proyectos son “considerados como unidades de inversión social debiendo asegurar que una vez finalizados, aporten un beneficio público a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable”, lo que guarda plena concordancia con el objeto del Fondo de Inversión para la Paz, “...financiar y cofinanciar los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país” y con los fines esenciales del Estado y de la Administración pública consagrados en la Constitución y en las Leyes.

El principal objetivo del programa, que consistía en beneficiar con ocupación transitoria a personas ubicadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN, con una inversión programada de \$270.000 millones, alcanzo el 51%, con un total de \$139.695 millones de los cuales \$121.788 millones fueron aportados por el FIP y \$17.907 millones con aportes locales.

²⁴ Información tomada del informe de Auditoría al DAPR vigencia 2003.

Programa Familias En Acción

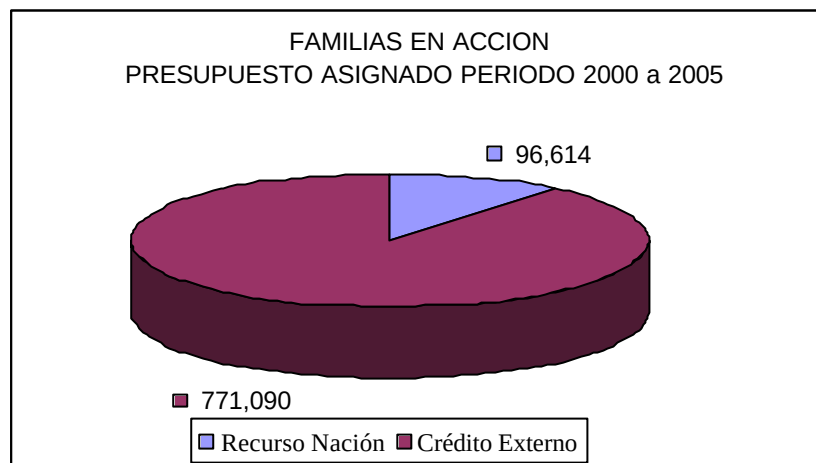
Este subprograma se derivó de los programas que venía ejecutando el ICBF en lo concerniente a subsidios por nutrición y un complemento que realiza el sector educativo público en lo que respecta a subsidios escolares, que buscaba mejorar los índices de permanencia y promoción escolares.

El Programa consiste en apoyar el desarrollo nutricional de los niños de 0 a 7 años y estimular la permanencia escolar de los niños entre 7 y 17 años, pertenecientes a hogares pobres, mediante la entrega de un subsidio monetario mensual a cambio de unos compromisos, en el primer caso la asistencia regular de las madres con sus niños a controles de Crecimiento & Desarrollo, jornadas de vacunación del Ministerio de Salud y las madres asistir a charlas de salud; Por su parte los niños mayores de 7 años deben asistir al establecimiento educativo como mínimo el 80% de las clases. El subsidio es de \$46.500 mensuales para los niños menores de 7 años, \$14.000 mensuales por niño asistiendo a primaria, y de \$28.000 mensuales por joven asistiendo regularmente a bachillerato. Todos los pagos son entregados a las madres titulares de los núcleos familiares inscritos en el Programa.

La prioridad en la selección de los municipios para la implantación de estos programas estaba en función de los indicadores de oferta en salud y educación; se estableció que a mayor infraestructura de oferta, mayor probabilidad de ser seleccionado. Dicha situación podría conducir a que los municipios con menores condiciones de desarrollo en los servicios de salud y educación tuvieran menos probabilidades de beneficiarse en el programa, conllevando a inequidad en la asignación de los recursos.

Gráfico No. 3

En millones de pesos



Fuente: Area Financiera del FIP a Diciembre 31 de 2005

Para financiar el subprograma de Familias en Acción, el Gobierno Nacional destinó \$867.704 millones, de los cuales, \$771.090 millones (89%) se financió con crédito externo recursos para pago de subsidios por nutrición y educación a familias beneficiarias y los restantes \$96.614 millones (11%) fueron aportes de contrapartida local, para financiar la operatividad del programa. (Ver gráfico No.3).

De lo anterior se extracta la suscripción de un empréstito con la Banca Multilateral por US\$230 millones, distribuidos en dos créditos Así: Contratos 1280/OC-CO de junio 19 de 2001 y 7050/OC-CO de agosto 23 de 2001 con el Banco Interamericano de Desarrollo BID por US\$80 millones y Contrato 7050/OC-CO de agosto 23 de 2001, con Banco Mundial por US\$150 millones.

Al cierre de la vigencia 2005, de los US\$150.000 millones del crédito BIRF OC-CO7050, se ejecutaron US\$149.963 millones, de los cuales US\$146.285 millones (98%) se erogaron en pago de subsidios y el 2% restante en bienes, consultorías y otros.

De la cuantía de US\$270.000 millones del crédito BID OC-CO 1280, fueron asignados para programas de la estrategia RAS, distribuidos así: familias en acción

\$US80.162 millones(30%); jóvenes en acción \$US71.395 millones (26%) y empleo en acción \$US 105.180 millones, (39%); se observó que a empleo en acción se le asignó el 39% del total del crédito, sin embargo, se reflejan traslados de recursos entre los programas, donde familias en acción recibió US\$34.335 millones que no fueron ejecutados por los otros programas.

CUADRO 6 **PAGO DE SUBSIDIOS**

Cifras en millones de pesos

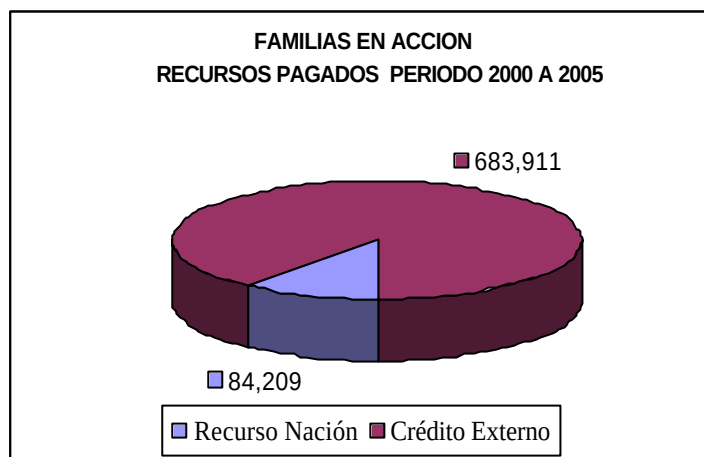
AÑO	VALOR LIQUIDADO	VALOR PAGADO	DIFERENCIA	Porcentaje
2001	\$ 8.248.884	\$ 6.681.458	1.567.426	8.09%
2002	\$ 95.706.245	\$ 90.457.345	5.248.900	9.4%
2003	\$200.106.313	\$188.524.920	11.581.393	9.4%
2004	\$200.153.776	\$190.817.013	9.336.763	9.5%
2005	\$216.052.623	\$203.921.646	12.130.977	9.4%
Total	\$720.267.841	\$680.402.382	39.865.459	9.4%

Fuente Dirección del programa

Se liquidaron subsidios para los beneficiarios del programa durante el periodo acumulado 2001-2005 en cuantía de \$720.267 millones, de los cuales se pagaron \$680.402 millones, se determinaron diferencias promedio de 9%, entre el valor liquidado y el valor pagado durante todos los años evaluados, situación ocasionada porque las familias dejan acumular hasta dos subsidios, es decir 2 ciclos (4 meses), hecho permitido por el programa, aunado a factores relacionados con el incumplimiento de los compromisos, lo que ha impedido el pago en el ciclo liquidado (ver cuadro 6).

GRAFICO 4

En millones de pesos



Fuente: Area Financiera del FIP a Diciembre 31 de 2005

Al final de la vigencia 2005, resultado de evaluar el comportamiento consolidado de seis años transcurridos (2000-2005), se determinó una inversión total de \$768.609 millones²⁵, de los cuales \$683.911 (89%) fue financiado con recursos del crédito externo, y tan solo \$84.209 millones (11%) se ejecutó con dineros del Gobierno Nacional (Ver gráfico 4), situación que corrobora lo avizorado por la Contraloría General de la República en anteriores análisis, al argumentar que Colombia no contaba con recursos propios, ni los ingresos programados eran suficientes, para reactivar socialmente al país, pese a los ajustes realizados a las finanzas estatales, entre otros, como la reforma laboral, venta de bonos de paz etc, en consecuencia debió acudir a incrementar el endeudamiento externo.

A 31 de diciembre de 2005 se registraba como comprometido el 99% del total destinado al subprograma durante los seis años evaluados por la Contraloría General de la República, el 89% equivalente a \$768.609 millones se encontraba ejecutado y pagado, hallándose pendiente de legalizar \$90.863 millones (11%) del total de los compromisos.

²⁵ Valor total pagado durante el periodo 2000 a 2005, fuente Area Financiera FIP

Cumplimiento de metas del Programa Familias en Acción según SIGOB

El Programa mantuvo la meta establecida según el SIGOB de 325.000 familias beneficiarias para las vigencias de 2001 al 2004, meta que según CONPES No. 3081 de 2000 quedo establecida en 300.000 familias en 3 años que duraría el programa. En el 2005, se amplió la meta a 400.000 familias y la cobertura de municipios, es decir de paso de 627 a 702 municipios en 31 departamentos del país. (ver cuadro 7)

CUADRO 7
Familias Beneficiarias

<u>AÑO</u>	<u>Familias Beneficiarias</u>	<u>Meta según SIGOB Familias Beneficiarias</u>	<u>% ejecución</u>
2001	83.726	325.000	26%
2002	320.434	325.000	99%
2003	350.781	325.000	108%
2004	340.420	325.000	105%
2005	423.046	400.000	106%

Fuente Dirección Programa.

Para la vigencia 2001, la meta alcanzada de familias beneficiarias fue de 83.726, presentando una ejecución baja del 26% con respecto a la meta establecida en el SIGOB de 325.000 familias, situación ocasionada porque en el año mencionado el Programa inició con un Plan Piloto hasta marzo, dando cobertura inicial a 22 municipios; de julio a noviembre del mismo año, y posteriormente se expande dándole cobertura a 346 municipios más, aspecto que se ve reflejado en el cumplimiento de la meta de familias beneficiarias de la vigencia 2002, la cual fue de 320.434 presentando una ejecución de 99%, con respecto a la meta del SIGOB; en este mismo año se inicia la segunda fase de expansión con cobertura de 259 nuevos municipios en febrero de 2003. (Ver cuadro 7).

Durante el 2003, alcanzó 350.781 (108%) sobrepasando la meta del SIGOB en un 8%, contando con un total de 627 municipios.

En el 2004, fue de 340.420 con ejecución del 105%, es decir que sobrepasó la meta del SIGOB en un 5%.

Con respecto al 2005, se amplió a 400.000 familias beneficiarias, tomando como base los resultados de la evaluación de impacto y por solicitud del presidente de la República. Dicho incremento obedeció a la decisión de ampliar la cobertura, con ingreso de 40 municipios potenciales nuevos que están ubicados en 20 departamentos, 16 que actualmente están dentro de la cobertura del programa y cuatro nuevos departamentos: Amazonas, Guaviare, Guanía y Vaupés. Durante este periodo se cumplió la meta en 423.046 (106%), sobrepasando la meta en 6%.

CUADRO 8

Beneficiarios Menores

AÑO	Menores Beneficiarios	Meta SIGOB	% ejecución
2001	192.750	806.000	24%
2002	754.404	806.000	94%
2003	806.844	806.000	100%
2004	801.181	806.000	99%
2005	1.007.970	1.000.000	101%

Fuente Dirección Programa.

CUADRO 9
FAMILIAS EN ACCIÓN
METAS VS LOGROS 2000-2005

DOCUMENTO	RESULTADOS ESPERADOS	LOGROS ALCANZADOS
CONPES 3081 de junio de 2000	Se estimaba beneficiar a 373.000 niños menores de 7 años y 670.000 jóvenes entre 7 y 17 años para un total de 1.043.000 en tres años, periodo de cobertura del programa; sin embargo, en el SIGOB se estableció la meta de 806.000 beneficiarios.	- Para la vigencia 2001, la meta de beneficiarios menores fue de 192.750 (24%) con respecto a la meta del SIGOB de 806.000 beneficiarios, porcentaje de cobertura bajo debido a que el programa se encontraba en su primera fase de expansión. (ver cuadro 8) - A partir del 2002, se reflejó incremento en los beneficiarios, cuyo cumplimiento de meta fue: vigencia 2002, 94% ; 2003 100% y 2004 de 99%, 2005, se amplió a 1000.000 beneficiarios, alcanzando cumplimiento del 101 %, debido a la ampliación de cobertura en municipios nuevos y de familias beneficiarias. Población desplazada Efectos positivos de los programas de la Red: - Incluir población desplazada en el programa familias en acción, con este mecanismo de protección, se pretendía facilitar su estabilización socioeconómica y el acceso a los servicios sociales básicos que presta el estado, en respuesta a esfuerzos de los programas sociales para atender población afectada por la violencia con altos niveles de vulnerabilidad. Es así, como en el año 2005, se inicio la inscripción de 41 municipios para el pago de subsidios que se cancelarían con recursos de la Red de solidaridad.
CONPES 3106 DE 2001	FAMILIAS EN ACCIÓN Entre de subsidios, apoyo monetario directo, a familias del nivel 1 del SISBEN por: Nutrición: \$40.000 mensuales durante 12 meses, a niños menos de 7 años. Subsidio escolar para niños que se encuentren estudiando por \$12.000 para cada estudiante de primaria y de \$24.000 por cada alumno de secundaria, de edad entre 7 y 18 años, por 10 meses al año, durante 3 vigencias. IMPACTOS ESPERADOS: Reducir la inasistencia y deserción	- Durante el año 2006, se ha continuado el proceso de la inscripción y liquidación de subsidios de familias desplazadas; es importante mencionar que se esta utilizando la operatividad del programa para sacar adelante este proceso con la población desplazada, los recursos para este segmento son aportados por la nueva Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social- dada la fusión de la Red de solidaridad con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional-ACCI. - Aumento en el consumo de bienes básicos de las familias beneficiarias entre 15% y 19%, este incremento se registró principalmente en alimentos, zapatos, ropa,

DOCUMENTO	RESULTADOS ESPERADOS	LOGROS ALCANZADOS
	De los alumnos de educación primaria y secundaria. Complementar el ingreso de las familias con niños menos de 7 años en extrema pobreza, para incrementar el gasto social en alimentación.. Aumentar la atención de salud de niños menores de 7 años. Contribuir a la alimentación durante la etapa crítica de crecimiento y desarrollo de los niños. Mejorar las prácticas del cuidado de los niños en salud, nutrición, estimulación temprana y en la prevención de la violencia intrafamiliar. Contribuir al mejoramiento del estado de salud infantil. Atraer a los niños en edad escolar que hayan desertado a regresar a la escuela y promover el aumento de los años de escolaridad. En subsidios nutricionales y escolares, el número de familias beneficiarias por año podría ascender a 100.000 aproximadamente. El total de familias de estrato 1 y 2 en el país se estima en 2.900.000. por lo tanto este programa no se consideró como la solución adecuada a la problemática nutricional y de escolaridad, si se tiene en cuenta los escasos	útiles escolares y transporte para la educación. Uno de los mayores efectos se concentró en alimentos de alto contenido nutricional, con un aumento en el número de días a la semana que los niños consumen proteínas de 1.2 veces más en promedio. En particular, los menores de 5 años aumentaron su consumo de leche, hortalizas, huevos y carnes. - En nutrición y salud de los niños se identificaron en mejoras que representan efectos positivos de largo plazo. La desnutrición crónica en los niños de 0 a 2 años en las zonas rurales se redujo en 10% en niños menores de 4 años en el área rural. De igual forma, la evaluación registró un aumento de 12% de la vacunación en DPT en estos menores en el área urbana, como consecuencia de una mayor asistencia de las familias a todos los controles de crecimiento y desarrollo. - Se refleja mejoramiento en las condiciones de vida de los beneficiarios gracias a los subsidios monetarios que reciben teniendo como resultado un aumento en el consumo de los hogares que reflejan mejor nutrición, salud y educación. Otros logros - Cedulación de madres y registro de los menores. - Cualificación de la prestación de los servicios de salud y educación. - Sensibilización sobre los roles familiares y la socialización de los menores. - Pedagogía sobre la responsabilidad en las familias. - Iniciativas sociales y comunitarias (productivas, recreativas de formación, e información). - Potenciación de los valores socioculturales. - Movilidad de las mujeres para apropiación de lo público. - Dinamización de la economía local. Impactos De educación y trabajo infantil: La tasa de asistencia escolar se incrementó para los niños de secundaria entre 12 y 17 años, reducción del 6% en el trabajo infantil²⁶ de niños entre 10 y 13 años en zonas rurales²⁷.

²⁶ Datos a agosto de 2004

²⁷ Informe veeduría 2005

DOCUMENTO	RESULTADOS ESPERADOS	LOGROS ALCANZADOS
	recursos que recibe una familia como subsidio.	

Evaluación de impacto

El seguimiento de los resultados a nivel de los beneficiarios está a cargo del DNP y comprende tres encuestas, dos de las cuales ya se cumplieron. La primera se denominó estudio de línea de base²⁸, realizado en el año 2002 con una muestra que abarcó 11500 hogares en 122 municipios, la cual caracterizó la población según demografía, educación, ingresos y fuerza laboral, pobreza, nutrición, salud y condiciones de la mujer, buscando medir los impactos de los beneficiarios con respecto a las condiciones iniciales.

La segunda etapa llamada análisis de impacto²⁹ se realizó en el 2003 con una encuesta sobre los mismos hogares del estudio de línea de base, con resultados sobre el impacto del programa en educación y en la asistencia escolar, el impacto en la oferta laboral, el efecto en los hogares respecto a consumo, el impacto en la salud y nutrición de los niños, las condiciones de la mujer y su participación social, y por último una comparación del Programa frente a los Hogares Comunitarios del ICBF³⁰.

La auditoría llamó la atención sobre el hecho de que en algunos casos se cancelan dos (2) periodos simultáneamente, desdibujándose así el propósito fundamental del programa de apoyar monetariamente a las familias a cambio del cumplimiento de algunos compromisos. Como los dineros están orientados a asegurar el subsidio nutricional y escolar de los niños, se minimiza en impacto con el pago de los recursos en fechas distintas a las programadas. En este sentido, la auditoría cuestiona el que no se garantice el flujo de

²⁸ Programa Familias en Acción - Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Marzo 2004.

²⁹ Evaluación de Impacto del Programa Familias en Acción. Informe de Primer Seguimiento Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEI S.A. Bogotá, Agosto 2004.

³⁰ Programa de cobertura nacional que opera desde 1986. Cuesta cerca de US\$250 millones por año y cubre un millón de niños entre 0 y 6 años en 80 000 Hogares Comunitarios. El Programa paga por la comida de los niños que son atendidos por una madre comunitaria.

los recursos que financian el Programa, especialmente en lo relacionado al subsidio nutricional, dado que con ello se afecta el desarrollo biológico del niño y por tanto no debería admitir suspensiones de ningún tipo, ni siquiera temporal.

Los resultados de la evaluación de impacto y la responsabilidad del Presidente de la República con las administraciones municipales y las familias beneficiarias, hacen que en el Consejo de Ministros y ante el Congreso de la República realizado el 17 y 20 de julio de 2004, el primer mandatario de Estado solicite ante los Ministerios de Hacienda, Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación DNP, apoyar la extensión del Programa Familias en Acción hasta diciembre de 2006 y ampliar la cobertura a 400.000 familias beneficiarias, avanzar en población nivel 1 del SISBEN localizada en grandes y 6 medianos centros urbanos, así como en las capitales de nuevos Departamentos..

Mediante el documento CONPES 3359 de 2005, se autorizó a la nación para contratar un nuevo crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$86.4 millones, con el fin de financiar parcialmente el programa.

Limitaciones del Programa

Las limitaciones relevantes se presentaron al inicio, en procedimientos de planeación como las que a continuación se mencionan:

- Focalización: no se realizó por Departamentos, sino por municipios para llegar a las familias finalmente.
- Clasificación de los beneficiarios: no bastaba con ser más pobre sino que tenía que cumplir con las condiciones exigidas por el programa.
- En aspectos técnicos: debía realizarse un cuidadoso diseño para que la operación fuera exitosa en los procesos, para lo cual se realizaron pruebas piloto.
- En la política: existían muchos inconvenientes, porque Colombia esta entre los países con más inequidad en el mundo para que el subsidio

llegará realmente a la gente necesitada sin que hubiera intervención política.

El programa familias en Acción en el periodo de 2001-2005 cumplió con las metas establecidas a corto plazo en forma eficiente sobrepasando la meta de familias beneficiarias de 325.000 a 400.000 y el numero de beneficiarios de 806.000 a 1000.000, ampliando la cobertura de municipios de 627 a 702, en 31 departamentos .

Se ejecutaron recursos con banca multilateral, provenientes de los créditos BIRF 7050 OC-CO, el cual ejecuto el 98% de sus recursos en el pago de subsidios y con el crédito 1280 OC-CO del BID se ejecutaron el 51% de los recursos en el pago de subsidios, cumpliendo estos créditos con la misión del programa orientada al pago de subsidios monetarios para familias del sisben1 con niños menores de 7 años para nutrición y entre 7 y 17 años para escolaridad. Los recursos propios y parte de los gastos de administración del crédito del BID, fueron destinados al pago de la operatividad del programa.

Programa Jóvenes en Acción

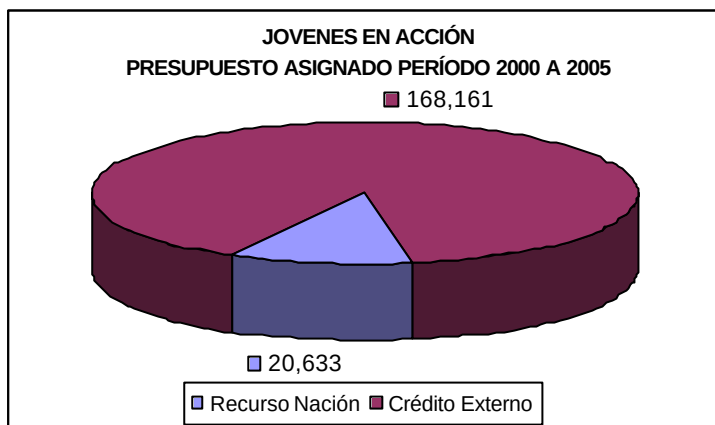
Está orientado a mejorar las oportunidades de inserción laboral y social de jóvenes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN en 24 de los principales municipios del País a través de acciones de formación laboral en oficios semicalificados y práctica laboral, dirigidas en empresas legalmente constituidas.

En enero de 2003, se inició el proceso de traslado del Subprograma Jóvenes en Acción para su Institucionalización en el SENA. El 28 de abril de 2003, se celebró el Convenio Interadministrativo No. 2243 entre el DAPR-FIP, el SENA y el Ministerio de Protección Social,

Así mismo, el 19 de diciembre de 2003, se celebró el Convenio Interadministrativo No. 2370 con el SENA y el Ministerio de Protección Social

GRAFICO No. 5

En millones de pesos

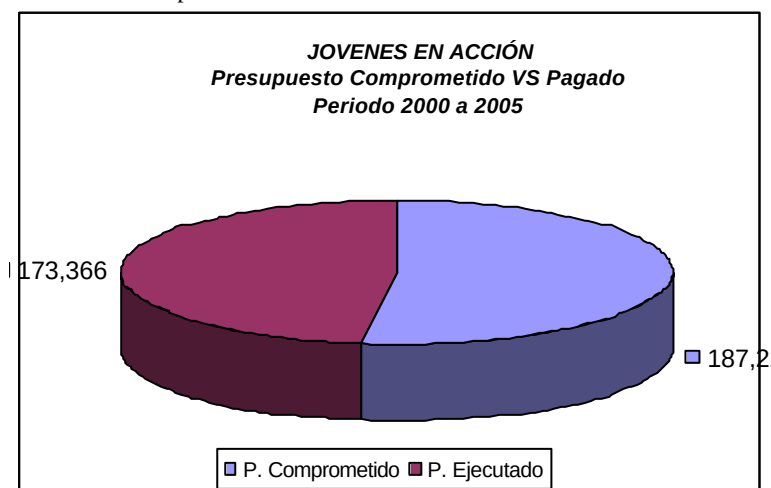


Fuente: Area Financiera del FIP a Diciembre 31 de 2005

El Gobierno Nacional apropió un total de \$188.794 millones con destino a la financiación del programa de jóvenes en acción, dentro de los cuales se incluyeron \$168.161 millones (89%) de recursos del crédito externo y con aportes del Gobierno colombiano por \$20.633 millones (11%) del total asignado. (Ver gráfica No. 5).

GRAFICO No.6

En millones de pesos



Fuente: Area Financiera del FIP a Diciembre 31 de 2005

Al cierre del año 2005 se registró un saldo por \$13.860 millones (7.40%), del total comprometido por \$187.226 millones, debido a que se pagaron solamente \$173.366 millones (93%) de los compromisos adquiridos. (Ver gráfico 6).

La mayor asignación de recursos se dio en los años 2002 y 2003 por cuantías de \$72.006 y \$94.416 millones respectivamente, con ejecución promedio del 80% de los recursos en estas dos vigencias, en consecuencia se infiere mayor concentración de acciones durante este mismo periodo, direccionadas a mitigar el impacto de la crisis económica y el ajuste fiscal sobre la población más pobre del País.

ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO SOCIAL

PROGRAMAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO-PDA

El Combate al Narcotráfico, como una de las estrategias del Plan Colombia, se enmarca en el objetivo de Seguridad Democrática del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006, estrategia que se está desarrollando a través de un gran componente del Fondo de Inversiones para la Paz –FIP-, como es: El Programa de Desarrollo Alternativo PDA 2003 – 2006, creado a raíz de la supresión del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo –PLANTE- y con carácter temporal mediante el CONPES 3218 del 3 de marzo de 2003.

El PDA determina dos grandes componentes: “Proyectos Productivos y de generación de ingresos” y “Familias Guardabosques”.

Luego de cambios institucionales se inició el programa de “Erradicación Forzosa Manual”

Proyectos Productivos

El Programa de Proyectos Productivos-PPP, es una estrategia de erradicación manual voluntaria y tiene como objetivo principal establecer una base económica regional y

local, que ofrezca fuentes estables y lícitas de empleo e ingresos, y contribuya a mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades a partir del uso sostenible de los recursos naturales.

Gestiona, cofinancia y hace seguimiento a proyectos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo, enmarcados en la política sectorial agropecuaria y con potencial de insertarse en los mercados internos e internacionales. Estos proyectos, concertados con las comunidades, crearán las condiciones para su articulación con las diferentes fases de la cadena, desde la producción hasta la comercialización y la agroindustria.

El Programa contempla tres modelos de intervención:

Esquema de convocatoria : Con el concurso de la cooperación internacional se viabilizan y se ejecutan proyectos productivos sostenibles de acuerdo con los criterios técnicos, económicos, financieros y ambientales definidos por el Programa y articulados con los planes de ordenamiento de cada región. Se priorizan cultivos promisorios tales como: Caucho; Café especial; Agroforestería y Silvicultura; Palma de aceite y Cacao.

Los proyectos seleccionados bajo este mecanismo se financian con aportes no reembolsables hasta del 40% de su valor total destinados para la implementación de los cultivos y el acompañamiento social y técnico, además recursos del sector privado y propios de las familias beneficiarias.

Adicionalmente, el modelo contempla como complemento un componente de seguridad alimentaria para optimizar la relación ingreso-egreso, de tal manera que los predios producen los alimentos necesarios para el consumo familiar, dejando así de comprar lo que se puede sembrar o producir sin pretender generar excedentes para comercializar. De otra parte, los proyectos estimulan la generación de un flujo de caja de sustento, como complemento a la actividad central durante su período improductivo. En este aspecto se busca el establecimiento de cultivos de pancoger, cultivos transitorios y pequeñas explotaciones pecuarias y fomento de especies menores.

La participación a este modelo de intervención se logra respondiendo a las convocatorias públicas que se divulgan ampliamente a través de distintos medios masivos de comunicación tanto a nivel nacional, como regional y local.

Una vez abierta la convocatoria, las organizaciones interesadas en presentar proyectos, debían atender los requerimientos establecidos en los términos de referencia de la convocatoria correspondiente y sustentar rigurosamente la factibilidad y viabilidad técnica, económica, social y ambiental de los mismos. Además, deberán definir los diseños en cuanto a organización y estructura de gestión de la empresa, así como especificar los principales riesgos que constituyen amenazas para el éxito del proyecto y las respectivas medidas para mitigar o contrarrestar sus efectos.

Capitalización empresarial - fondo de capital de riesgo.

Con el ánimo de introducir un instrumento que permitiera desarrollar proyectos productivos, bajo el modelo de capital de riesgo, en el año 2000 el Programa Plante en conjunto con la Corporación Colombia Internacional-CCI, constituyeron la Incubadora Empresarial de Producción y Comercialización Agropecuaria, INCUAGRO E.U. Empresa Unipersonal. INCUAGRO tiene como objeto apoyar, mediante el suministro de recursos, la constitución o el fortalecimiento de empresas cuyo objeto sea la producción, transformación, servicios, comercialización y distribución de bienes y servicios, con el fin de crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, promover la generación de empleo y mejorar las condiciones de vida de la población en las zonas de intervención de desarrollo.

Bajo este mecanismo, debe crearse una Sociedad Anónima, en la cual INCUAGRO aporta hasta un 70% de apoyo financiero del costo total del proyecto, que será reembolsable a través de la compra de acciones que el sector privado y las comunidades realicen, en un término de tiempo definido (se establecen incentivos para garantizar la salida de INCUAGRO en un tiempo no superior a 10 años).

Estrategia de posicionamiento comercial y de fortalecimiento de sus componentes socioempresariales.

Se implementan instrumentos de promoción y apoyo comercial para distinguir los productos provenientes de las zonas declaradas “libres de ilícitos” a través de una marca manejada de manera colectiva. De esta manera, se espera avanzar en el posicionamiento de los productos del desarrollo alternativo en diferentes mercados tanto nacionales como internacionales.

Igualmente, se adelanta un acompañamiento socioempresarial a los proyectos, el cual presenta un especial énfasis en el fortalecimiento de las organizaciones de productores, de manera que adquieran destrezas para aumentar su eficiencia y sean capaces de gestionar sus propios procesos de desarrollo rural, local y regional. Este acompañamiento también prevé acciones para el fortalecimiento de las organizaciones que brindan servicios de apoyo a los productores u otros beneficiarios directos de éstos programas.

Como parte integral, se realizan acciones de seguimiento y evaluación con el objeto de verificar el grado de ejecución y cumplimiento de las acciones previstas y facilitar la adopción de medidas orientadas a garantizar la sostenibilidad de las inversiones.

Adicional a los modelos antes descritos, el PPP continúa la ejecución y seguimiento técnico, financiero y social a Proyectos heredados del Programa Plante, Campo en Acción, Plan Putumayo y Plan Sur de Bolívar.

En la áreas de intervención figuran : Macizo Colombiano: Nariño, Cauca, Huila y Tolima; Magdalena Medio: Bolívar, Santander, Tolima, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Boyacá y Antioquia; Catatumbo, Norte de Santander y Nordeste Antioqueño.

Financiación

Se pretendía financiar el programa con recursos de crédito externo en un 92%, pero en realidad sólo comprometió fuente nacional y en apenas un 12% de total propuesto (Ver Tablas Nos.4 y 5)

Tabla No. 4
Financiación propuesta CONPES 3218
(Millones de pesos corrientes 2003)

Componentes	2003	2004	2005	2006	Total	Participación %
<i>Nación</i>	0	8.344	7.118	5.672	21.133	7,95
<i>Crédito Externo</i>	54.548	75.092	64.062	51.043	244.745	92,05
TOTAL	54.548	83.436	71.180	56.715	265.878	

Tabla No.5
Ejecución Presupuestal con recursos de fuente nacional
(Millones de pesos corrientes)

Componentes	TOTAL COMPROMISOS						Total
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
<i>Campo en Acción</i>	5.190	43.077	87.048	4.191			139.506,00
Proyectos Productivos	-	-	-		15.000	17.329	32.329,00

Fuente : Área Financiera FIP Acumulado 2000-2005

Se mencionan los recursos del programa Campo en Acción, porque la esencia de las realizaciones responden al mismo objetivo de Proyectos de Desarrollo Alternativo y la dirección del programa incluye sus resultados en un solo ítem.

Del total de los recursos asignados durante 2004 por valor de \$15.000 millones, se destinaron \$13.636 millones, a costos directos de los Subproyectos, de los cuales el 10% equivalentes a \$1.300 millones, se pagó a la Corporación Colombiana Internacional – CCI- para la administración de la Incubadora Empresarial de Producción y Comercialización Agropecuaria – INCUAGRO-.

AVANCES

El programa Proyectos Productivos a través de Campo en Acción, el mecanismo de capitalización empresarial y el proceso de convocatoria, permitió incorporar 24.967 nuevas hectáreas a la producción agropecuaria nacional para el apoyo de 6.860 familias con proyectos de largo plazo, en cultivos de cacao, cafés especiales, palma, caucho y forestales y la generación de 2.666.262 jornales de trabajo.

Durante este período también se ejecutaron los proyectos a cargo del Fondo Plante que no habían terminado aún y se llevaron a feliz término. A la fecha están en ejecución algunos proyectos de cacao y caucho. Adicionalmente siete (7) empresas de Incuagro fueron capitalizadas con estos recursos.

Se destaca dentro de las experiencias recogidas, la utilización de instrumentos de banca de inversión, tales como fondos de capital de riesgo, cuya finalidad es la constitución y la consolidación de empresas canalizadas a través de marcos institucionales, cuyos incentivos están basados en la idea de que los costos, y no sólo los beneficios económicos, deben quedar distribuidos entre los participantes.

A lo anterior se complementa el esfuerzo por estructurar proyectos de carácter asociativo, que incluyen no sólo aspectos productivos, sino también comerciales, con capacidad de acceder a financiación de la banca.

Familias Guardabosques

El Programa beneficia a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas ubicadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos que se hayan visto atrapados o están amenazados por los cultivos ilícitos y que deseen erradicarlos y adelantar “alternativas productivas legales”; se está desarrollando en 14 departamentos.

El Programa ofrece a estas familias, que derivan su sustento del trabajo de la tierra, un ingreso en dinero³¹ y acompañamiento técnico ambiental y social por 3 años, con el objeto de que emprendan proyectos productivos haciendo uso alternativo legal y sostenible de la tierra y los recursos naturales, al tiempo que fortalecen sus organizaciones y mejoran su participación democrática.

³¹ Inicialmente se estableció un apoyo de \$5 millones anuales, luego se redujo a \$3,6 millones anuales, pagadero bimensual.

El programa de desarrolla en tres fases :

Fase1: Identificación de comunidades beneficiarias y acercamiento entre los actores (foro institucional, foro municipal, dos foros veredales, firma de contrato colectivo / convenio gobierno – cabildo) para explicar los objetivos y mecánica del programa.

Fase 2: Cumplimiento de compromisos (erradicación de cultivos ilícitos, firma de contrato individual y primer pago). La Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito UNOCD es la encargada de realizar la verificación de los terrenos, certificando este hecho cada dos meses antes de que el programa efectúe los pagos.

Fase 3: Acompañamientos, monitoreo, seguimiento y evaluación. El acompañamiento técnico-ambiental se dirige a resolver problemas causados por los cultivos ilícitos como contaminación de fuentes de agua, erosión, y destrucción de plantas y animales necesarios para el equilibrio natural. También asiste el diseño de proyectos productivos sostenibles y rentables, con mejor aprovechamiento de recursos naturales. El acompañamiento social se dirige a fortalecer el tejido social con énfasis en el sentido solidario mediante la formación en cooperativismo.

Los logros más importantes son la implementación de actividades productivas y el ahorro colectivo de las familias que asciende a \$4 mil millones y la gestión para la consecución de recursos de recuperación por \$3.5 millones para el fortalecimiento de las formas asociativas³².

La dirección del programa presenta resultados acumulados a 31 de diciembre de 2005 como se muestra en el cuadro No.10, referente a número de familias vinculadas y caracterización del suelo. La información no disponible corresponde a datos de municipios que se encuentran en proceso de levantamiento, consolidación y análisis.

³² Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Informe de Avance del Plan de Desarrollo al Congreso, junio 2005.

Cuadro No. 10 Consolidado Programa Familias Guardabosques diciembre de 2005

Departamento	Contratos Firmados		Contratos Activos			Caracterización del suelo		
	Veredas con Contrato Individual	Familias con Contrato Individual	Familias con Contrato Individual FASE I	Familias con Contrato Individual FASE II	TOTAL Familias con Contrato Individual Activos	Hectáreas libres de ilícitos en los núcleos del PFGB	Hectáreas a conservar (bosque primario)	Hectáreas a recuperar (bosque secundario y rastrojos)
ANTIOQUIA	92	4.064	3.209	642	3.851	182.164	32.525	18.787
ARAUCA	24	611		600	600	44.685	ND	ND
BOLÍVAR	38	2.748	1.833		1.833	76.554	8.326	15.752
BOYACÁ	27	755		739	739	34.053	ND	ND
CAQUETÁ	32	912		897	897	36.807	ND	ND
CAUCA	24	1.335		1.334	1.334	20.782	ND	ND
CÓRDOBA	27	1.027		1.002	1.002	18.499	ND	ND
GUAVIARE	30	993	136	792	928	78.956	14.969	8.679
HUILA	109	4.620		4.559	4.559	212.241	ND	ND
MAGDALENA	30	1.722	768	820	1.588	234.809	70.549	83.501
NARIÑO	67	4.984	3.358	385	3.743	52.620	1.745	1.007
N DE SANTDER	64	1.864		1.772	1.772	51.469	ND	ND
PUTUMAYO	103	4.593	2.778	1.167	3.945	133.945	25.293	19.727
TOLIMA	48	3.366	3.074	116	3.190	72.376	21.282	8.994
TOTAL GENERAL	715	33.594	15.156	14.825	29.981	1.249.960	174.689	156.447

Fuente : Consolidado Programa Familias Guardabosques a diciembre de 2005

Frente a las metas establecidas inicialmente en el documento Conpes 3218, si bien es cierto que es significativo el logro de área libres de cultivos ilícitos y en revegetalizar zonas ambientalmente estratégicas, también es de resaltar el rezago en lo relacionado a la conservación de bosques naturales con guardabosques. En cuanto a la vinculación de familias se espera firmar contratos colectivos con las comunidades en el mes de enero de 2006, sesenta días después de la firma de los contratos colectivos se realizará la firma de los contratos individuales, con lo cual se aspira a cumplir durante el transcurso del primer semestre de 2006 la meta inicialmente establecida. (Ver cuadro No. 11)

Cuadro No.11
Comparativo metas propuestas vs. Avance acumulado a diciembre 2005

Componente Familias Guardabosques	Propuesto en Conpes 3218	Logrado a diciembre 2005	% Cumplimiento
Familias Guardabosques.	50.000	33.591	67
Hectáreas libres de cultivos ilícitos	60.000	1.249.960	2.083
Revegetalizar en zonas ambientalmente estratégicas	40.000	156.447	391
Conservar bosques naturales con guardabosques	700.000	174.689	25

Fuente : Conpes 3218 y Consolidado Programa Familias Guardabosques a diciembre de 2005

La Dirección del Programa Familias Guardabosques manifiesta que no cuenta con evaluaciones de impacto, debido a que es un programa relativamente nuevo, sin embargo, se encuentra próximo a iniciar el proceso par contratar la evaluación con el apoyo de la Dirección de Evaluación de Políticas públicas del Departamento Nacional de Planeación.

Financiación del Programa

El Programa no contó con los recursos económicos según lo contemplado en el Conpes 3218, que preveía financiamiento externo del 64% y 36% con recursos locales para el periodo 2003- 2006 (Ver tabla No.6). La ejecución presupuestal acumulada al finalizar el 2005, registra una financiación con recursos de la nación en un 99%, debido a que la comunidad extranjera no consideró inicialmente exitoso el programa; a partir del 2005 se ven flujos de donaciones que permitirán mantener y fortalecer los componentes del Programa, tal como se muestra en los cuadros siguientes en donde se especifican los recursos apropiados y comprometidos, respectivamente.

Tabla No. 6 Presupuesto Guardabosques – Conpes 3218

(Millones \$ corrientes 2003)

Componentes	2003	2004	2005	2006	Total	Participación %
Nación	59.274	58.418	59.418	60.539	237.649	35,56
<i>Crédito Externo</i>	792	77.052	151.383	201.383	430.610	64,44
TOTAL	60.066	135.470	210.801	261.922	668.259	

Fuente: Documento CONPES 3218, marzo de 2003.

Tabla No.7
Ejecución presupuestal Programa Familias Guardabosques
(Millones \$ corrientes)

TOTAL COMPROMISOS						
Componentes	2002	2003	2004	2005	Total	% Participación
Nación	1.850	62.288	180.000	160.575	404.713	99,66
Donaciones	-	-	-	1.365	1.365	0,34

Fuente : Área Financiera FIP Acumulado 2000-2005

La ejecución corresponde a un 99% de lo apropiado de los recursos nacionales y en un 90% de lo recibido como donación. Los costos del Programa³³ incluyen pagos de subsidios a las familias por \$298.825 millones, acompañamiento social y técnico por \$21.336 millones, evaluación de impacto y monitoreo por \$2.030 millones, gastos operativos y de administración por \$4.162 millones entre otros.

Erradicación Manual Forzosa

Dada la penetración de cultivos ilícitos en zonas ambientales y socialmente estratégicas como los parques naturales y las regiones donde los cultivos ilícitos se encuentran mezclados con cultivos legales, en el marco del Plan Colombia, se puso en marcha la estrategia de erradicación manual forzosa, consistente en que un grupo móvil de erradicación ingresa a los predios y realiza manual y mecánicamente la supresión de estos cultivos. Los primeros resultados de esta iniciativa se concretaron en el 2004 con una prueba piloto, que logró la erradicación de 582 hectáreas de coca. En total a la fecha se han erradicado 6.499 hectáreas que representan 4.7% del área total de cultivos de coca erradicados en el 2004.

³³ Detalle correspondiente sólo a las vigencias 2004 y 2005; no hay datos disponibles para años anteriores.