Dic 20/2019

Findeter
Financiera del Desarrollo

Bogotá D.C.

Doctora
MARIA REGINA ZULUAGA HENAO
Secretaria
Comisión Cuarta Constitucional Permanente
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68 Piso 5 Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad.-

Findeter No Rad: 220181400037807
Fecha Rad: 18/12/2018 - 15:38
Tipo: Radicado Salida Folios: 65
Asunto: Respuesta Cuestionario Proposición

Asunto: Respuesta cuestionario Proposición Número 007 del 13 de Noviembre de 2019, radicado en Findeter el 16 de diciembre de 2019, con el No. 12019100087895.

Respetada Doctora Zuluaga,

De conformidad con el oficio de la referencia, adjunto me permito remitir el informe que da cuenta de la gestión realizada por Findeter en lo de su competencia, en el marco del Plan Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Cordialmente,

LILIANA MARIA ZAPATA BUSTAMANTE
Secretaria General

COMISIÓN CUARTA
CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Thomamn R
Fecha: 19/12/2019
Hora: 4:12pm
Número de Radicado: 1339

Anexo: Lo anunciado en 64 folios

Proyectó: Bertha Lucia Cordero – Abogada Coordinación Contratación Derivada
Revisó: Iván Alirio Ramírez Rusinque – Coordinador Contratación Derivada

DOCUMENTO TÉCNICO DE RESPUESTA AL CUESTIONARIO RECIBIDO DE LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PROPOSICIÓN 007 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2019 PRESENTADA POR LA HONORABLE REPRESENTANTE ELIZABETH JAY-PANG DIAZ

El 22 de noviembre de 2019, Findeter dio respuesta mediante Oficio radicado con el No. 220193000037018, a la proposición presentada por la Honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz, remitiendo un informe detallado que da cuenta de la gestión realizada por esta Entidad en el marco de la asistencia técnica a la que Findeter se obligó con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en la ejecución del contrato de Préstamo BID 3104/OC-CO.

No obstante, en el cuestionario recibido el 16 de diciembre de 2019 mediante radicado No. 12019100087895, se hace referencia a los siguientes aspectos que competen a esta Entidad, que no fueron requeridos inicialmente, así:

1. Punto I numeral 5:

"5. Fase V definida por Decreto 1943 de 2013 que aborda los sectores de agua potable y saneamiento básico:

- *Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario del Distrito 4 (incluye estación de bombeo y redes secundarias) (...)"*

Sobre este particular, la información es la siguiente:

Contrato No.	**PAF-ATF-103-2013**
Objeto	CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO DEL DISTRITO N° 4 (INCLUYE ESTACIÓN DE BOMBEO Y REDES SECUNDARIAS), SAN ANDRÉS ISLAS
Contratista de Obra	INGENIERIA DE MANUTENCION ASTURIANA - INGEMAS SA R.L. Juan Soler Cabado
Valor Inicial Contrato	$ 24.637.944.872
Adición (Otrosi 5)	$3.568.417.980
Valor actualizado del contrato	$28.206.362.852
Plazo inicial de ejecución	24 meses
Fecha de acta de inicio	10 de junio de 2014
Fecha de terminación actual	31 de enero de 2020
Interventor del contrato	Proactiva Aguas del Archipiélago –HOY - Veolia Aguas del Archipiélago SA ESP. RL. Elizabeth Young Duffis

Estado actual del Contrato de Obra:

DOCUMENTO TÉCNICO DE RESPUESTA AL CUESTIONARIO RECIBIDO DE LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PROPOSICIÓN 007 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2019 PRESENTADA POR LA HONORABLE REPRESENTANTE ELIZABETH JAY-PANG DIAZ

De conformidad con última información suministrada por la Supervisión, la obra cuenta con los siguientes porcentajes de avance:

AVANCE FINANCIERO	89,2%
AVANCE FÍSICO	96%

Se tiene en cuenta que el contrato presenta 8 frentes de obra

1. Construcción de Colectores **(Actividades terminadas al 100 %)**
2. Construcción de 565 Pozos de Inspección **(Actividades terminadas al 100 %)**
3. Construcción de 1609 Conexiones Domiciliarias **(Actividades terminadas al 100 %)**
4. Construcción de Estación de Bombeo de Aguas Residuales - EBAR: **(Equipos instalados al 100 %.** (Pendiente terminación del cerramiento y acabados)
5. Edificio de Operación **(Actividades terminadas al 100 %)**
6. Sistema de Energía **(Equipos instalados al 100%.** Pendientes pruebas eléctricas - SOPESA)
7. Construcción línea impulsión y conexión línea de impulsión a red existente (emisario submarino) **(Avance 95%. Pendiente cruce vía circunvalar)**
8. Suministro de equipos de limpieza **(Actividades terminadas al 100%)**

2. Punto II: Se indaga si *"Existe una evaluación del "Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina" o Plan Estratégico y acciones del Gobierno Nacional para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina posteriores al Fallo de La Haya del 19 de noviembre de 2012, que permita establecer:*
   1. *¿Cuáles fueron los proyectos aprobados y ejecutados? (...)"*

Al respecto, en lo que concierne al Contrato de Préstamo BID 3104/OC-CO, se cuenta con la evaluación intermedia del Programa, cuyo resultado final se adjunta en ciento veintiún (121) folios.

JUAN JOSÉ OYUELA SOLER
Vicepresidente Técnico
FINDETER

Anexo: Lo anunciado en 63 folios

Proyecto: Bertha Lucia Cordero Otero – Especialista en Adquisiciones Crédito BID 3104/OC-CO
Revisó: Wilmar Sepúlveda Diaz – Gerente de Infraestructura
Iván Alirio Ramirez Rusinque – Coordinador de Contratación Derivada

Findeter
Financiera del Desarrollo

Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - Crédito BID 3104/OC-CO

Evaluación de Medio Término del Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Informe Final

19 de Febrero de 2018

El equipo evaluador de Econometría agradece todo el apoyo recibido por parte de los funcionarios de FINDETER a cargo del Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de SAPSC, así como a los funcionarios de las entidades vinculadas al mismo en el nivel nacional y en el Archipiélago, quienes participaron en las entrevistas realizadas.

Muy especialmente, agradecemos la disposición y generosidad de las personas de las comunidades intervenidas por el programa, así como a los emprendedores, y funcionarios de las entidades financieras que nos recibieron y brindaron su tiempo para atender las entrevistas y grupos focales.

Equipo de trabajo de Econometría

Directora
Maria Gloria Cano

Expertos
Pedro Chavarro
Claudia Peñaranda
Fabio Duran Castro

Analista
Helena Suarez

Evaluación de medio término del programa de apoyo al desarrollo sostenible del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Informe Final

Tabla de contenido

LISTA DE CUADROS

LISTA DE FIGURAS

ABREVIATURAS

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias y Permisos Ambientales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CE	Comité Ejecutivo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Pesos colombianos
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
EPE	Equipo de Proyecto Especial
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNG	Fondo Nacional de Garantías
LIL	Licitación Internacional Limitada
MdR	Matriz de Resultados
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCCRE	Oficina de Control, Circulación y Residencia
PD	Documento de Proyecto
PEP	Plan de Ejecución del Proyecto
PFP	Plan de Fronteras para la Prosperidad
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Planes Operativos Anuales
POAs	Planes Operativos Anuales
SAPSC	San Andrés, Providencia y Santa Catalina
SEP	Solicitud Estándar de Propuestas
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
VAN	Verde, Azul, Naranja

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

Econometría ha sido contratada por FINDETER para realizar la evaluación de medio término del programa de apoyo al desarrollo sostenible del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (SAPSC). El contrato fue firmado el 14 de septiembre de 2018 y el acta de iniciación se firmó el 26 de septiembre de 2018, con un plazo de cinco meses. En el marco de la evaluación se contemplan tres informes, uno primero metodológico, un informe al finalizar el trabajo de campo y un informe final. El presente documento contiencel Informe Final y sus respectivos anexos.

1.1 CONTEXTO

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (SAPSC) genera un Producto Interno Bruto (PIB) de COP1,305 miles de millones de pesos (VerCuadro 1.1). La principal rama de actividad económica en el departamento es el turismo (hoteles, restaurantes y bares), que aporta un 22.7% al PIB local. Le siguen con un 14% las actividades comerciales y con un 13.7% el rubro de administración pública y defensa (Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2018). Dado que las actividades económicas se centran en estos sectores, resulta indispensable acudir a la oferta continental para cubrir, por ejemplo, las necesidades de alimentos, lo que ha llevado a situaciones de desabastecimiento y un nivel alto de precios.

Cuadro 1.1- Principales indicadores de condiciones de vida de vida

INDICADOR	SAN ANDRÉS	TOTAL NACIONAL
Población total	77,759 (2017)	49.291.609 (2017)
San Andrés	72,585 (2017)	
Providencia y Santa Catalina	5,174 (2017)	
Habitantes por km2	1,782 (2018)	43.75 (2018)
Índice de pobreza multidimensional	27.8 (2015)	17.8 (2016)
% de Personas en NBI 2011 (Total)	40.8%	27.8%
Componente de vivienda	1.2%	10.4%
Componente de servicios	30.9%	7.4%
Componente de hacinamiento	13.2%	11.1%
Componente de inasistencia	1.4%	3.6%
Componente de dependencia económica	1.6%	11.3%
PIB (a precios corrientes. miles de millones de pesos)	1,305 (2016)	855.429 (2016)

INDICADOR	SAN ANDRÉS	TOTAL NACIONAL
PIB/cápita (a precios corrientes)	16,925,851 (2016)	13,766,544 (promedio nacional 2016)
Inflacion	2.81% (2018)	3.18% (2018)
Tasa de desempleo	6.3% (2017)	9.4% (2017)
Índice de desempeño fiscal	63.5 (2017)	71.9 (2017)
Ingresos propios / ingresos totales	18.3% (2017)	74.8% (2017)
Dependencia en las transferencias nacionales	51% (2017)	62.7% (2017)

Fuente: Econometría Consultores, datos DNP, DANE.

La población del Archipiélago es cercana a los 77,000 habitantes[1] (Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2018), lo que quiere decir que hay alrededor de 1,800 habitantes por kilómetro cuadrado. Lo anterior genera condiciones de vida que no son favorables para sus habitantes, como altos índices de pobreza y hacinamiento (ver Cuadro 1.1)[2].

La sobrepoblación del departamento se explica por el aumento del flujo migratorio originario del continente en el siglo XX, especialmente a partir de 1953, cuando el Archipiélago fue declarado puerto libre como medida de mitigación frente a la crisis económica derivada del deterioro comercial del coco, en el marco de una nueva economía basada en el comercio y el turismo. Esto constituyó la entrada de mano de obra extranjera, así como de negociantes y empresarios, la expropiación de tierras, y el surgimiento de una vocación turística en el Archipiélago. Los nativos (reconocidos como el grupo étnico raizal en la Constitución de 1991) se vieron marginados y con poca participación en las nuevas dinámicas económicas, lo que contribuyó a que se desarrollaran tensiones entre raizales y continentales.

El problema de sobrepoblación se ha dado principalmente en la isla de San Andrés. En Providencia por otro lado, se han tomado medidas de protección frente a la construcción de grandes estructuras turísticas. Además, la mayoría de la población es nativa con un interés en mantener y fortalecer sus tradiciones culturales, protegiéndose de convertirse en 'otra San Andrés'.

Con el fin de controlar la densidad poblacional de un territorio con recursos naturales limitados, la Presidencia de la República decretó en 1991 una serie de regulaciones[3] demográficas. Estas incluyen el porte de una tarjeta de residencia[4] (que es diferente para la

[1] De los cuales 72.585 se encuentran en la isla de San Andrés y 5.174 en Providencia y Santa Catalina.

[2] El 40% de la población del Archipiélago es raizal (datos del Censo de Población de 2005), un pueblo nativo producto del mestizaje entre indígenas, europeos y africanos con expresiones culturales propias, como su lengua y religión (Ministerio de Cultura, 2006).

[3] Primero en 1991, ver (DAPRE, 1991), con modificaciones en 2001, ver (DAPRE, 2011).

[4] Las residencias temporales se dan principalmente por motivos de trabajo (tres meses) y las nuevas residencias por motivos maritales.

población raizal y la no raizal) permanente o temporal, programas de salida del Archipiélago, y la creación de la OCCRE, cuya Junta Directiva vela por los derechos de los residentes. En términos de regulación laboral, de acuerdo al Decreto 2762 de 1991 la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) debe asegurar que se priorice el trabajo de los residentes. De hecho, para contratar a un "no residente" se debe pagar una multa y asegurar que no hay ningún residente idóneo para dicho trabajo que se encuentre disponible para realizarlo[5].

Un posible efecto de esta normativa es que la tasa de desempleo del departamento es la más baja del país (ver Cuadro 1.1). Aunque otros indicadores, como la tasa de ocupación, no insinúan una situación de pleno empleo, en el trabajo de campo se encontró que la dinámica del mercado laboral en el Archipiélago es particular frente al resto del país. Por ejemplo, las personas no tienen incentivos a realizar un trabajo de buena calidad o a cumplir con lo que sus empleadores les exigen pues saben que tienen suficientes alternativas (tanto formales como informales) a la hora de buscar un nuevo empleo. Otra situación identificada fue la dificultad de encontrar mano de obra para las obras civiles, en donde el isleño prefiere otro tipo de actividades que le generen ingresos sin tener las exigencias de este tipo de actividad. En este orden de ideas, en SAPSC hay más demanda que oferta de trabajo para residentes.

Otra dimensión de los retos que se enfrentan en SAPSC la conforma la economía ilegal existente, que permea todos los ámbitos, en lo político, lo económico y social. Por una parte, la economía ilegal, particularmente la asociada con el narcotráfico y el contrabando, ha modificado el orden social del departamento, sus relaciones de poder, así como la construcción de un futuro colectivo, en especial por parte de los jóvenes, y ha generado altos índices de violencia(Defensoría Delegada para la Prevensión de Riesgos y Violenciones de Derechos Humanos y el DIH, 2017). Otras implicaciones son las dificultades de ejecutar proyectos, programas o acciones que aumenten la presencia de entes de control y de seguridad en el Archipiélago[6].

Por otra parte, la ilegalidad afianzada en prácticas políticas corruptas se ha visto revelada recientemente tras las acciones de la Fiscalía contra el gobernador y la exgobernadora, así como de varios funcionarios relacionados con el detrimento patrimonial del departamento que supera los COP11 mil millones de pesos. En contraprestación, sobresalen los

[5] El Programa ha tenido que movilizar mano de obra desde el continente para la construcción de las obras civiles pagando valores entre un millón y un millón y medio por cada permiso de trabajo (Entrevistas FINDETER).
[6] Un ejemplo de esta situación fue la presentada ante la contratación para la construcción de unos dolmadores para la armada nacional por parte de la UNGRD en Providencia, la cual tuvo que ser suspendida ante la imposibilidad del contratista de continuar los trabajos (Entrevista UNGRD).

liderazgos positivos en parte de la población, en donde se trabaja por preservar y rescatar formas de vida y valores de la cultura raizal.

En esta misma línea, en las entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación se concluyó que la falta de institucionalidad en el departamento de SAPSC y la pobre articulación con las entidades del nivel central, han sido un obstáculo constante en los programas que se han llevado al Archipiélago. Esta débil gobernabilidad se ha agravado con la situación de interinidad de los funcionarios en la gobernación tras los escándalos de corrupción en el departamento.

Un reflejo de lo anterior es el comportamiento del Índice de Desempeño Fiscal (ver Cuadro 1.1). En 2017 este indicador se ubicó en la posición 27 entre todos los departamentos del país, con rango de calificación vulnerable. El porcentaje de gasto destinado a inversión es el más bajo a nivel nacional, mientras que el porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios es de apenas el 18% (también es el más bajo en el país), lo que es sorprendente frente al recaudo proveniente de la tarjeta turística[7]. Otra situación que afecta la generación de ingresos propios es el bajo nivel de titulación de la tierra y por lo tanto, el débil recaudo de impuestos de uso del suelo (como el predial).

Uno de los temas más críticos del Archipiélago es el relacionado con las condiciones sanitarias, sobre todo los temas relacionados con la cobertura de acueducto y alcantarillado[8] y el acceso a agua potable. Se cuenta con una cobertura de acueducto de alrededor del 50% en la zona urbana y 30% en la rural (Contraloría General de la República, 2018),en donde el agua potable[9] proviene de fuentes subterráneas que se complementan con la recolección de agua lluvia[10], con bajos niveles de potabilidad del agua para el consumo humano.En este sentido los indicadores relacionados con pobreza estructural en donde se incluyen variables de cobertura de servicios públicos resultan para SAPSC deficientes, como se evidencia en el Cuadro 1.1 en donde el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el componente de servicios resulta siendo más del triple que el promedio nacional.

---

[7] De acuerdo al Decreto 2762 de 1991 se debe solicitar una tarjeta turística que actualmente cuesta $109.000 pesos para poder visitar el departamento de SAPSC. Es más, durante 2017 el Archipiélago recibió cerca de un millón de turistas y en 2017 reportó una tasa de ocupación hotelera del 91%.

[8] En la cabecera municipal de San Andrés es de 49%, mientras que en zonas rurales es del 0% (Ministerio de Vivienda, 2018).

[9] Aunque con bajos niveles de potabilidad.

[10] La existencia de fuentes de agua sustitutas al acueducto, a cero costos, lleva también a una muy baja disponibilidad de pago por parte de la población por el suministro de agua potable a través del mismo.

De otra parte y según datos del MVCT (Ministerio de Vivienda, 2018), para el primer semestre de 2018 la cobertura de alcantarillado sanitario de la cabecera municipal de San Andrés es de apenas el 49% , muy lejos del promedio nacional del 92,4% en 2017. En zonas rurales la cobertura de alcantarillado es del 0% , cuando el promedio nacional es del 70,1% . Respecto del tratamiento y disposición final de aguas residuales, si bien algunos de los hoteles cuentan con unidades de tratamiento individual, existen problemas con el tratamiento y disposición final de las aguas residuales de la cabecera municipal a través de un emisario submarino (CGR, 2018).

El único relleno sanitario que existe en SAPSC es el ubicado en Magic Garden, el cual, según la CGR (Contraloría General de la República, CGR, 2018) está llegando al final de su vida útil, con serios problemas de manejo y tratamiento de lixiviados. Desde el 2013 y con una inversión cercana a los COP 25.000 millones, se construyó en la isla de San Andrés una planta de incineración de residuos sólidos, que estaba planteada además para generar gas durante el proceso de combustión de los residuos, pero que no ha sido puesta en operación.

De otra parte, acorde con la UNGRD (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres,UNGRD, 2013), el Departamento de SAPSC por su condición de islas oceánicas pequeñas, alejadas de las costas continentales del país y localizado en la zona oeste de la cuenca del Mar Caribe, está expuesto a diferentes tipos de amenazas naturales y antrópicas, que aunado a las condiciones socio- económicas del territorio, lo hacen más vulnerable a las amenazas potenciales. Las Islas se encuentran expuestas a sistemas meteorológicos que pueden causar vientos de gran magnitud, lluvias torrenciales y marejadas fuertes, estos sistemas atmosféricos en especial las tormentas tropicales y los huracanes, representan una seria amenaza para SAPSC. Lo anterior es más preocupante en el contexto de un deterioro incremental en la erosión costera de las islas.

En este orden de ideas, los últimos planes de desarrollo, nacionales y departamentales, han planteado programas enfocados al mejoramiento de la provisión de servicios públicos y la consolidación de las bases institucionales, económicas, políticas, sociales y culturales del departamento (Defensoría Delegada para la Prevensión de Riesgos y Violenciones de Derechos Humanos y el DIH, 2017), (Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2016), (DNP, 2013). Lo anteriorrespetando las tradiciones raizales y buscando la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, los entrevistados a nivel central con vínculos directos en el Archipiélago coinciden en que las preocupaciones y prioridades del gobierno nacional no siempre son las mismas que las de los residentes en el Archipiélago, lo que genera barreras importantes para la implementación de cualquier intervención de origen continental.

Cabe destacar que el Gobierno departamental, en congruencia con el sentimiento y propuestas de la comunidad y organizaciones raizales, ha tomado acciones en pro del mantenimiento de la cultura. La implementación de la malla curricular Herencia Raizal, que incluye cátedras de historia y prácticas tradicionales del Archipiélago (clases de danza típica y gastronomía), hace parte los esfuerzos por reforzar el componente étnico del modelo educativo para la reconstrucción de la identidad del Archipiélago[11].

Por su parte, el Gobierno Nacional ha venido trabajando por incorporar dentro de las prioridades de la Presidencia los proyectos y necesidades del departamento de SAPSC. La construcción participativa del Estatuto Raizal, como una propuesta que nace de la misma comunidad, ha permitido que no sólo se busque el reconocimiento y mantenimiento de la historia e identidad del pueblo raizal, sino que la comunidad efectivamente se involucre en el proceso de consolidación de esta iniciativa. Lo anterior representa una garantía para la participación de la población raizal en el desarrollo futuro de programas y proyectos que vienen del continente. Para el pueblo raizal existe una deuda histórica del Gobierno Nacional de reconocimiento, respeto y autonomía, pero igualmente de soporte y apoyo al desarrollo sostenible del Archipiélago.

El empoderamiento de la comunidad raizal ha llevado a la conformación de liderazgos positivos que incluso han llegado a modificar las dinámicas sociales en el Archipiélago. Por ejemplo, en las entrevistas se dieron testimonios de jóvenes que se alejaron del microtráfico y de las pandillas urbanas para convertirse en deportistas. Esto se da gracias al trabajo que se realiza por reconciliar al pueblo con la cultura y al esfuerzo de la comunidad por ser reconocida y escuchada.

1.2 EL PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA –SAPSC

Antecedentes

El Programa de Apoyo al Desarrollo sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –SAPSC, tiene la doble condición de ser el resultado de un proceso de atención frente a una "deuda" social que tenía el gobierno Nacional por

[11] En este mismo sentido, la maestría en estudios del Caribe de la Universidad Nacional (Sede Caribe) les ha permitido a sus estudiantes un acercamiento con su propia cultura e historia, además de una formación para la toma de decisiones encaminadas al desarrollo de su departamento y región. La Sede Caribe de la Universidad Nacional abrió su primer programa de formación en la isla en el año 2000, lo que ha contribuido a que la población tenga mayores posibilidades de acceder a la educación superior, además de propiciar la investigación académica en el departamento.

años de desatención y desinterés y que concentra su peor momento en el fallo de La Haya; y ser a su vez, el "medio" o el mecanismo a través del cual se buscaría dar continuidad, reunir e impulsar iniciativas de desarrollo socio económico para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de SAPSC.

En este sentido, definir el Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de SAPSC, implicaría remontarse siete meses antes que se profiriera el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya para reconstruir un proceso iniciado a principios del año 2012. Independiente que se identifique[12] como motor del Programa a la respuesta que dio el gobierno al fallo internacional y a las difíciles condiciones socioeconómicas que se estaban viviendo, sus inicios señalan a la estrategia de "Repensando a Seaflower" por ser el proceso que proporcionó los cimientos para la construcción de los componentes del Programa (Entrevista a nivel Nacional. 2018).

> *"Con Frank Perl, se había hecho un trabajo de "Repensar San Andrés" (sic) y se cogieron esos diagnósticos construidos con la gente y en donde participaron muchos. El primer día de trabajo fueron como 300 personas, 60 líderes y el Ministerio y Coralina para repensar el territorio como reserva…* " (Entrevista funcionaria del nivel Nacional)

La iniciativa realizada por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo sostenible, CORALINA y la Gobernación generó procesos de participación y construcción colectiva entre la sociedad civil y el Estado nacional y territorial, focalizando en diagnósticos sobre distintos temas (El Isleño, 2012)[13]. Proferido el fallo se retoman dichos diagnósticos participativos y se realizan más de 12 mesas técnicas con distintos grupos poblacionales formulándose de esta forma el Plan de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Plan de Fronteras para la Prosperidad (PFP), y el CONPES 3805 de 2014 "Prosperidad para las Fronteras de Colombia".

Dentro de este primer plan, se diseñaron dos fases: una primera con inversiones que sumaban COP285 mil millones desarrolladas mediante los Decretos 294, 295, 753, 1191, 1870, 1943 y 2052 de 2013, en donde se incluyeron acciones de corto y mediano plazo que permitieran mitigar las consecuencias que trajo el fallo en las condiciones de vida de la población del Archipiélago al fortalecer sectores tales como el de infraestructura, comercio, transporte, educación, cultura y salud. Y una segunda fase, que estableció acciones de más largo aliento, planteado a través del CONPES 3778 de 2013. Todo este

---

[12] Al indagar por los antecedentes del programa tanto la información secundaria (DNP, 2013) como las entrevistas realizadas así lo señalan.

[13] Sitio web: https://www.sanandres.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1:noticias&catid=2:noticias&Itemid=26

proceso dio como resultado la firma del contrato de empréstito el 16 de diciembre de 2013 del BID al Gobierno Colombiano por USD70 millones a ser desembolsados en un plazo de cinco añospara la ejecución del Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, BID (3104/OC-CO) (2013).

Fue sobresaliente la agilidad con que se logró desarrollar y aprobar el CONPES 3778 de 2013 y la firma del contrato de empréstito.A este tipo de gestión se le conoce como un empréstito "flash", resultado de la fluida gestión entre el gobierno nacional y el BID, en el marco de lograr la respuesta más ágil posible a la situación en el Archipiélago.

Posiblemente, como resultado de esta agilidad se presentan compromisos que luego, en la ejecución, han significado grandes retos y han requerido de un fuerte trabajo de ajuste en los alcances tanto de actividades como en focalización. Esta situación que bien podría ser vista como una debilidad en el diseño y la planeación, podría ser entendida también como una fortaleza del Programa en su capacidad para adaptarse a la realidad y para asumir la planeación como un proceso en constante revisión. Lo que sí es un hecho es que el contrato, como resultado del CONPES, establece una serie de indicadores metas que pueden verse como altamente ambiciosos, como se discutirá más adelante.

Llama la atención, por otra parte, que no se encuentran mayores asociaciones entre las dos fases de lo que se conoció como el Plan San Andrés. Existe una abundante información secundaria conformada por manuales, actos normativos, legislativos e informes de operación que permiten de forma muy clara identificar qué es el programa, qué busca y cómo se compone, pero ninguno de ellos, permite identificar cómo se articularon las fases. Al indagar sobre el tema en las entrevistas, no se identifican procesos de continuidad o complementariedad entre ellos que vayan más allá del interés por estructurar un plan de acción que atienda a las necesidades más sentidas de la población del archipiélago.

Lo que sí se manifiesta, al preguntarse acerca de cómo se definen las acciones a realizar, cómo éstas se priorizan y quién las decide, es una similitud en las respuestas de los entrevistados, al coincidir en señalar que en ambas fases la participación de las comunidades fue un requisito para avanzar en los distintos proyectos[11]. Como bien lo expresaba una persona entrevistada para la estructuración del Programa "se hicieron más de 40 viajes con delegados para hacer talleres y reunirse con las comunidades". Estos procesos participativos, como se verá más adelante, no sólo fueron centrales para la fase

[11] Ejemplos de estos procesos participativos y de articulación están consignados en el Decreto 510 del 2015.

diagnóstica o del diseño del programa, sino también en el desarrollo de los distintos objetivos específicos y en los distintos componentes que éste tiene.

1.2.2 Objetivos del Programa y componentes

El objetivo principal del programa es el de "Contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los habitantes del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" (BID, 2013) cuyo impacto esperado era el de disminuir de 80.9% a 75% la proporción de población con un valor inferior a 50 puntos en el SISBEN, especialmente ligado al mejoramiento en el acceso a agua potable y alcantarillado. Ante esta meta y varios de los resultados establecidos, en las entrevistas realizadas se admitió "el CONPES 3778 fue muy optimista, prometiendo cosas muy ambiciosas,... un CONPES que no tiene seguimiento por parte de SINERGIA (por ser de crédito), (y) los indicadores fueron (incluidos) un poco bajo presión de las diferentes partes, se pensó que mejorando el abastecimiento de agua se podría mover el SISBEN".

Así, para este fin se establecieron los siguientes objetivos específicos y metas (ver en el**Anexo 1** – Informe metodológico, Teoría de cambio del Programa):

Cuadro 1.2- Metas establecidas por objetivo específico

OBJETIVO ESPECÍFICO	META AL 2018
Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población de menores ingresos y el ambiente urbano en el área central de la isla de San Andrés y en las adyacencias de las principales playas	Incrementar el valor de las propiedades en las zonas urbanas intervenidas por el programa de COP64.65 millones de pesos (2013) a COP93.1 millones de pesos Incrementar el valor de las propiedades en las zonas rurales intervenidas por el programa de COP45 millones de pesos (2013) a COP59.85 millones de pesos.
Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua y saneamiento de las viviendas	Disminuir la proporción de hogares que habitan en viviendas con déficit de algún servicio básico en los barrios intervenidos del 78.6% al 50%. Cantidad de hogares conectados a la red de servicio de acueducto de 800 hogares s 2000 hogares Mejorar la continuidad del servicio en la zona rural nucleada de 7 horas/dia a 12 horas/dia.
Mejorar la infraestructura costera y la gestión de los riesgos costeros	N.D.
Apoyar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas	Aumentar las exportaciones per cápita del departamento de USD42.7 miles de dólares a USD47 miles de dólares.
Fortalecer la institucionalidad para la sostenibilidad fiscal	Mejorar el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) del departamento de 55.54 a 59 al 2018.

Fuente: Programa de apoyo al desarrollo sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (co-l1125). Plan de monitoreo y evaluación, 2015

Para ello, el programa estableció el desarrollo de cinco componentes en donde se invertiría el valor total de los USD70 millones del préstamo del BID[15]:

- Componente 1. Desarrollo urbano integral que incluye mejoramiento de barrios, y revitalización del centro urbano de San Andrés y de las adyacencias de las principales playas. Este componente recibiría el 35% del valor total del crédito.
- Componente 2. Provisión y acceso a los servicios de agua y saneamiento para SAP.Este componente recibiría el 34% del valor total del crédito.
- Componente 3. Mejora de la infraestructura costera e incorporación de la gestión de riesgo por erosión costera en la planificación territorial. Este componente recibiría el 13% del valor total del crédito.
- Componente 4. Desarrollo económico local y del turismo. Este componente recibiría el 7% del valor total del crédito.
- Componente 5. Fortalecimiento de la institucionalidad para lograr sostenibilidad fiscal en el mediano plazo que incluye el apoyo a la gestión tributaria y el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública. Este componente recibiría el 4% del valor total del crédito.

2.2. Institucionalidad del Programa

En el contrato de empréstito se establece como organismo ejecutor a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), que tendría la capacidad legal y financiera para este fin, utilizando el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres creado bajo la Ley 1607 de 2012, Artículo 151[16], y a FINDETER como ente administrador que llevaría a cabo las actividades del Programa.

En el CONPES 3778 de 2013 y en el contrato de préstamo, se estableció un Comité Ejecutivo (CE) con el objeto de articular las entidades involucradas en el Programa: FINDETER, Gobierno Departamental de SAPSC, el DAPRE, la UNGDRD y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El CE debe aprobar los Planes Operativos Anuales (POAs), realizar seguimiento a la ejecución del Programa y tomar decisiones estratégicas del mismo. Debe reunirse cada cuatro meses. Asimismo, se podrá contar con

[15] A los porcentajes del crédito asignado a cada componente se le deben sumar un 6% de administración, monitoreo y evaluación y un 1% de auditoría.

[16] Mediante el Artículo 151 de la Ley 1607 de 2012 se creó, en el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, la subcuenta denominada Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, "con el fin de apoyar el financiamiento de programas y proyectos de inversión para la atención de las necesidades que surjan por la ocurrencia de un hecho o circunstancia que genere un efecto económico y social negativo de carácter prolongado, así como para los recursos destinados al cumplimiento de programas estratégicos que para el efecto defina el Gobierno Nacional para el Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina".

una Comisión Asesora Técnica con representantes de las diferentes entidades que participan en la ejecución del Programa.

Al interior de la UNGRD se estableció un "Equipo de Proyecto Especial (EPE)" y al interior de FINDETER se conformó un equipo permanente como Unidad Coordinadora del Programa (UCP)[17], que depende de la Vicepresidencia Técnica de FINDETER.

Ante esta institucionalidad, en las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación, varias fueron las manifestaciones con relación a "la multiplicidad de actores (que) dilata los procesos, congestiona, impidiendo la coordinación adecuada"; "falta liderazgo (por parte) de la UNGRD"; "el DNP, se sienten totalmente excluidos"; y "la Gobernación no ha jugado un papel fundamental".

Otros dos factores han jugado en contra de la institucionalidad:

- Por una parte, para muchos de los líderes en el Archipiélago FINDETER es similar a FONADE, y por las entrevistas realizadas, existe una importante animadversión contra FONADE por situaciones pasadas[18], lo que ha sido un factor que predispuso a muchos para aceptar la ejecución del programa en su territorio.
- La débil institucionalidad local existente en donde la Gobernación del Archipiélago que para 2013 se catalogaba como de "riesgo alto" (Transparencia por Colombia, 2013-2014)[19], en especial por situaciones de corrupción, falta de planificación, carencia de rendición de cuentas, débil control social y control institucional, entre otras.

1.2.4 Modificaciones al contrato de empréstito

Con el contrato de empréstito firmado en diciembre de 2013 y con las condiciones de elegibilidad otorgadas el 24 de abril de 2014 (UGRD - FINDETER, 2014), era de esperar que el programa iniciara actividadesen el segundo semestre de 2014; sin embargo, el 9 de

[17] Conformada por un equipo técnico de tres personas tiempo completo y una especialista en tiempo parcial. "El Programa cuenta con supervisores y coordinadores en cada componente, y en los componentes 1, 2 y 3 (que comparten su tiempo con otras actividades dentro de FINDETER) con interventores pues se tienen que llevar a cabo contratos de obras. Cada componente cuenta con un Comité Técnico en donde se aprueban y revisan términos de referencia y/o pliegos de contratación y se apoya el seguimiento del Programa" (Econometria, 2018).

[18] Por ejemplo, el proceso por $3,7 mil millones de pesos del convenio entre CORALINA y FONADE para una nueva sede en 2005 que para 2017 no se había entregado, o el Sistema Integrado de Emergencia y Seguridad SIES contratado en 2008 por $1,8 mil millones, que para 2017 no está en funcionamiento, obras de vías en Providencia, obras como la Casa de la Cultura del Sector La Loma en San Andrés Islas, entre otros procesos de responsabilidad fiscal bajo investigación de la Contraloría General.

[19] http://indicedetransparencia.org.co/portals/0/Documentos/Fichas_DEPTOS_2013-2014/Gobernacion_de_San_Andres_FICHA.pdf

julio de 2014 la Corte Constitucional, declara[20] inexequibles algunos artículos de la Ley 1607 de 2012, dentro de los cuales estaba el artículo 151, dejando de manifiesto la carencia de competencia de la UNGRD para ordenar gasto al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, subcuenta "Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" con posterioridad al 21 de julio de 2014.

Como consecuencia se generó un retraso en la ejecución del Programa, aunque durante el segundo semestre de 2014 se avanzó en tareas de planeación, socialización con reuniones a nivel nacional y local, y diseño de términos de referencia. Este retraso conducía a dos riesgos, el primero a la insuficiencia en el tiempo establecido para la implementación del programa y para el logro de los objetivos; y el segundo, a la pérdida de confianza con las comunidades ya conocedoras del mismo.

Esta situación llevó a una modificación en el proceso de ordenación del gasto, y se incluyeron los recursos del crédito en el presupuesto de la nación del 2015. Así, se aprobaron a marzo de 2015 vigencias futuras que se apropiaron en el presupuesto asignado a la UNGRD proyectando una devaluación acumulada al primer año del 16% y luego cada año una devaluación del 1% (como se explica en la sección 2.1)[21].

El 20 de marzo de 2015 se tuvo suscrito el contrato entre FINDETER y la UNGRD para iniciar formalmente la ejecución del programa, publicándose el 25 de marzo las primeras manifestaciones de interés (UGRD - FINDETER , 2015).

Otro de los acontecimientos más importantes fue la decisión de redistribuir los recursos del crédito entre los componentes del Programa, específicamente aumentando la inversión en el Componente 2 de provisión y acceso a los servicios de agua y saneamiento tras la emergencia por suministro y disponibilidad hídrica en SAPSC que llevó a la declaratoria de calamidad pública en abril de 2016, y por lo tanto a que el Gobierno Nacional priorizara las acciones de este componente. Así, la distribución de la inversión aprobada se modificó tal como lo muestra el Cuadro 1.3.

Cuadro 1.3- Inversión aprobada del préstamo antes y después de la declaratoria de calamidad pública (abril de 2016)

#	COMPONENTE	INVERSIÓN INICIAL APROBADA	%	INVERSIÓN FINAL APROBADA	%

[20] Mediante sentencia C-465 de 2014.

[21] Este mecanismo conducía a enfrentarse muy posiblemente a un riesgo cambiario en dos sentidos, el primero relacionado con un mayor aumento en la tasa de cambio a lo largo de los siguientes años que generaría una desvalorización de los recursos, ya establecidos en pesos; y el segundo, el riesgo de contratar empresas extranjeras en dolares para la ejecución de obras.

#	COMPONENTE	INVERSIÓN INICIAL APROBADA	%	INVERSIÓN FINAL APROBADA	%
1	Desarrollo Urbano Integral	24.500.000	35%	18.180.870	26%
2	Provisión y acceso a los servicios de agua y saneamiento	24.000.000	34%	30.319.130	43%
3	Mejora de la infraestructura costera y de la gestión de riesgos costeros	9.000.000	13%	9.000.000	13%
4	Desarrollo Económico y Local	5.000.000	7%	5.000.000	7%
5	Fortalecimiento Fiscal	2.500.000	4%	2.500.000	4%
6	Administración y Seguimiento	5.000.000	7%	5.000.000	7%
	TOTAL	70.000.000	100%	70.000.000	100%

Fuente: PEP-2015 y PEP 2018

Estos antecedentes, unidos a las circunstancias que el programa enfrentó a lo largo del 2015 al 2018, son centrales para la comprender la posterior necesidad de extender el contrato hasta el 2020, sin modificación de valor en dólares; y para introducir la problemática resultante ante el aumento en la tasa de cambio de niveles de COP2300 pesos por dólar en 2015 a COP3000 pesos por dólar en el 2018.

1.2.5 La planeación como un proceso continuo

El Programa se inicia con el planteamiento del desarrollo de actividades en los cinco componentes, sin embargo en la medida que se avanza en la implementación se comprende la necesidad de ir modificando el plan operativo anual (POA). Estas modificaciones obedecen a varias circunstancias (que se detallan en cada uno de los Componentes más adelante):

- A precisiones que van surgiendo de focalización y alcance al ir dialogando más profundamente con las autoridades del Archipiélago y con las comunidades, e ir enfrentando las limitaciones existentes en términos de uso del suelo, titularidad, permisos, etc.
- A la emergencia por suministro y disponibilidad hídrica en SAPSC que lleva a la declaratoria de calamidad pública en abril de 2016, y genera la urgencia por priorizar recursos en el Componente 2 de Provisión y acceso a los servicios de agua y saneamiento.
- A la desfinanciación surgida a partir de la devaluación del peso frente al dólar y el desfase entre los recursos apropiados en moneda colombiana con vigencias futuras frente a los recursos disponibles planeados (ver Sección 2.1), lo que lleva a replantear varios de los productos sobre todo en el Componente 3 de Mejora de la infraestructura costera e incorporación de la gestión de riesgo por erosión costera en la planificación territorial.

- Al surgimiento de oportunidades con actores ya presentes en el Archipiélago como el Fondo Emprender del SENA, lo que transforma el enfoque y los productos del Componente 4 de Desarrollo Económico.
- A los diálogos con la Gobernación del Archipiélago en torno al alcance del Componente 5, en donde la mayoría de los productos se replantean y los esfuerzos se concentran, desde un inicio, en la formación de funcionarios.

Se debe entender que los instrumentos de planeación son desarrollados sobre supuestos cuya incertidumbre se refleja en las matrices de riesgo. Son "herramientas vivas", que en la medida que se va presentando la realidad requieren de adaptación, por lo tanto, aunque los ajustes generen traumatismos en la operación, deben asumirse como herramientas de trabajo flexibles, lo que igualmente debería reflejarse en la posibilidad de ajustar el marco lógico del programa formalizado en la Matriz de Resultados (MdR).

1.3 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

1.3.1 Objetivo

> "Realizar la Evaluación de Medio Término del Programa mediante la actualización y análisis a partir de información secundaria, así como el uso de métodos cualitativos que permitan profundizar en el entendimiento de la intervención. Esta Evaluación de Medio Término tendrá como objetivo revisar el Programa en su totalidad y realizar recomendaciones para mejorar su ejecución."

Para poder abordarlo, se establecieron 5 objetivos específicos desarrollados a través de preguntas orientadoras (Ver en el **Anexo 1** – Informe metodológico, la matriz de consistencia).Los objetivos específicos incluyen:

1. Revisar el avance del Programa en términos del cumplimiento de las metas de la Matriz de Resultados (MdR), en donde se determinan los avances del Programa en la ejecución de las actividades planeadas y en la generación de productos a partir de los insumos utilizados. Se pueden identificar los factores determinantes que han impulsado u obstaculizado el desarrollo de las actividades y el logro de los productos. Se debe aclarar que esta es una evaluación de medio término en donde se puede establecer el avance en los procesos hacia alcanzar los objetivos previstos[22].
2. Analizar el esquema de ejecución de la operación y su funcionamiento y la gestión operativa, identificando las fortalezas, debilidades, cuellos de botella y aprendizajes de los procesos, y sus tiempos. En particular, los procesos de coordinación, contratación

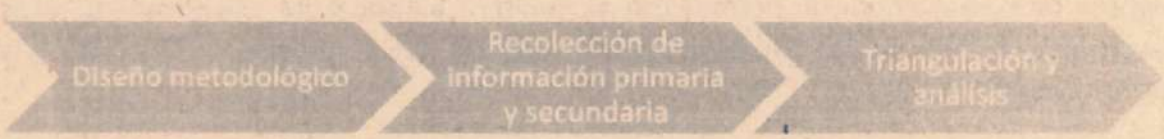
[22] El Programa en un principio debía terminar en 2018. Sin embargo, va hasta junio de 2020.

y administración al interior de FINDETER, y la articulación de esta entidad con los demás actores.

3. Identificar los riesgos, problemas y desviaciones, y las respectivas medidas de mitigación. En éste se profundiza en los mecanismos y estrategias detrás de la ejecución de actividades han afectado la viabilidad y sostenibilidad de las mismas.
4. Analiza la evolución de la ejecución presupuestal y la suficiencia de todos los recursos financieros y no financieros del Programa. Adicionalmente, bajo este objetivo se estudia la pertinencia de la focalización de los recursos, a partir de la identificación de prioridades y la asignación efectiva de los mismos.
5. Compilar las lecciones aprendidas para generar las recomendaciones respectivas que se pueden incorporar en función de mejorar los resultados del Programa.

En este orden de ideas, esta evaluación busca responder si el Programa logró sus objetivos, teniendo en cuenta los obstáculos enfrentados y sus respectivas modificaciones. Para esto, a lo largo de la evaluación se identificaron los factores que han obstaculizado o facilitado el desarrollo de actividades y el logro de productos y resultados.

Se implementó una metodología de evaluación mixta cuantitativa y cualitativa, bajo la cual se combinaron fuentes de información primariay secundaria en 3 etapas, presentadas a continuación:



1.3.2 Diseño y alistamiento para la recolección

Durante la primera fase de la evaluación, se diseñó la metodología y las guías de las entrevistas y grupos focales. El resultado de esta primera fase fue el Informe Metodológico (ver **Anexo 1**). Para la recolección de las entrevistas del orden nacional se contó con un equipo de apoyo para agendar las citas. En el caso de las entrevistas en el Archipiélago se contó con el apoyo de la oficina local de FINDETER y una profesional de campo de la consultoría residente en San Andrés. En el caso de los grupos focales, la profesional de campo realizó visita directamente en los barrios y contacto a la población invitándola a las sesiones.

1.3.3 Recolección de información y categorización

Se realizaron 6 grupos focales (y un piloto) con los beneficiarios del programa, 28 entrevistas a nivel local con autoridades, líderes sociales, interventores, contratistas y

administradores, entre otros miembros de la comunidad, y 14 entrevistas a nivel central con funcionarios y exfuncionarios de entidades como FINDETER, el BID, el DNP, la UNGRD y la Presidencia de la República. En algunos grupos focales se incluyeron escalas de valoración tipo Likert para incorporar el componente cuantitativo además de la recolección de percepciones, opiniones, lecciones y recomendaciones. Como resultado de esta fase se entregó el Informe de trabajo de campo (ver **Anexo 2**).

La información obtenidase codificó a partir de las categorías de análisis construidas con base en las preguntas de investigación y se sistematizó en una matriz (ver **Anexo 3**).

Adicionalmente, se realizó una revisión documental de la reglamentación, normatividad, y estructura administrativa e institucional del Archipiélago. Además, se revisaron los planes nacionales y departamentales de desarrollo, y los decretos, diagnósticos y documentos de política relevantes a la problemática ambiental, histórica, económica y social de SAPSC. Se hizo también una revisión de los PEP-POA, de los Planes de Adquisiciones y de los informes de seguimiento y del presupuesto del programa, así como de la información adicional adjunta en los reportes de los Comités Ejecutivos.

Para facilitar la triangulación de la información se incorporaron estrategias como documentos que compilan los puntos clave de los PEP-POA a través de los años, y cuadros de resumen que le permitieron al equipo identificar las categorías de análisis. También se realizó un análisis comparativo entre las metas presupuestales y físicas y la ejecución de los recursos.

Se utilizaron herramientas como mapas conceptuales filtros y relaciones jerárquicas o causales para relacionar las categorías de análisis y así encontrar las relaciones resultantes. De esta manera, se pudo organizar la información para poder generar conclusiones y recomendaciones.

3.3.4 Triangulación interna de la información y análisis

La triangulación permite establecer patrones de convergencia o resultados divergentes para interpretar el fenómeno que se quiere investigar a través de diversos acercamientos (Okuda Benavides & Gómez-Restrepo, 2005). De esta manera, se asegura la validez de los resultados y se atienden posibles dificultades asociadas al sesgo en el diseño de la evaluación. En esta evaluación, se combinaron los resultados la información recolectada en campo y el resumen documental para cada componente del programa, a partir de las preguntas de investigación. Para esto, se buscaron, sobre el mismo tema respuestas similares y divergentes, y sus respectivas explicaciones para poder analizarlas. Finalmente,

se realizó el análisis consolidado de la información y reuniones internas de discusión de conclusiones y recomendaciones.

1.4 Contenido del informe

El contenido de lo que resta de este informe se presenta de la siguiente manera: En el capítulo 2, se analiza el avance respecto a productos, indicadores y ejecución presupuestal del Programa. En los capítulos 3 a 7 se aborda cada uno de los componentes del Programa, presentando los principales hallazgos encontrados durante el trabajo de campo y la revisión documental. En el capítulo 8 se presentan las conclusiones generales del Programa derivadas de lo expuesto en los capítulos anteriores. Finalmente, en el capítulo 9 se exponen las recomendaciones y el plan de ajuste propuesto por el equipo de evaluación.

Capítulo 2

AVANCE EN EJECUCIÓN

Este capítulo presenta un consolidado del avance en la ejecución del programa a diciembre de 2018. Se desagrega en ejecución presupuestal y ejecución de productos.

2.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTALTOTAL

Debido a los inconvenientes surgidos para iniciar la ejecución del crédito con el BID, mencionados anteriormente, los primeros contratos fueron suscritos en 2015 y la proyección del crédito quedó como se muestra en el Cuadro 2.1, en cuya última columna aparecen las vigencias futuras apropiadas en moneda colombiana.

Cuadro 2.1- Proyección del crédito en dólares (USD) y vigencias futuras en millones de pesos (COPM)

AÑO	PROYECCIÓN CRÉDITO EN USD	TASA DE CAMBIO DE PROYECCIÓN COP/USD	TECHO PRESUPUESTAL – VIGENCIAS FUTURAS- COPM
2015	6,500,000	2,000.0	13,000
2016	26,617,042	2,316.0	61,645
2017	23,385,381	2,336.0	54,628
2018	13,497,577	2,358.0	31,827
Total	70,000,000	2,301.4	161,101

Fuente: Informe bimestral a noviembre (de 2018) (archivo en pdf suministrado por FINDETER).

Las vigencias futuras constituyeron el techo presupuestal que, debido a la mayor devaluación del peso ocurrida respecto de la proyectada en las tasas de cambio supuestas, ha conducido a que en la realidad los desembolsos del BID se hayan monetizado por un mayor valor al proyectado y apropiado en pesos y, por ende, se prevé que se alcanzará el techo total presupuestal, de COP161.1 mil millones, antes de utilizar el total de USD70 millones del crédito. Para poder ejecutar todo el crédito se requeriría que el Gobierno autorice apropiar un mayor valor de recursos en moneda nacional.

El valor de la contratación de diseños y obras ha evolucionado de la siguiente manera (ver Cuadro 2.2):

Cuadro 2.2- Valor de la contratación realizada para la ejecución del crédito (2015-2018)

AÑO	VALOR CONTRATADO USD	VALOR CONTRATADO COPM	TASA PROMEDIO DE CAMBIO COP/USD
2015	5,700,277	15,527	2,724
2016	3,643,910	11,690	3,208
2017	24,526,675	79,111	3,225
2018	8,232,799	24,668	2,996
Total	42,103,662	130,994	3,111

Nota: Las cifras de 2018 están con cierre a 10 de diciembre
Fuente: Informe de ejecución presupuestal 10-12-18-Justificación (archivo de Excel suministrado por FINDETER)

El problema mencionado de las tasas de cambio se refleja en elCuadro 2.2. La tasa promedio a la que se han suscrito los contratos es de COP3,111 por dólar. Solo la tasa promedio de los contratos de 2015 es mayor que la más alta tasa supuesta en el Cuadro 2.1. Así, si se considera el porcentaje contratado respecto del valor del crédito, este es en dólares de 60.1% mientras que en pesos alcanza el 81.3%, porcentajes que además muestran el notorio rezago en la contratación respecto de lo inicialmente planeado (según Cuadro 2.1).

El rezago es significativamente mayor en los valores totales pagados a los contratistas, ilustrados en el cuadro que se presenta a continuación (Cuadro 2.3), que teniendo en cuenta que corresponden a la parte de diseños y obras recibidos a satisfacción, corresponden a la ejecución de los recursos. La ejecución total en dólares corresponde a 24.7% del valor del crédito y en pesos al 32.4%[23]. De hecho la ejecución, especialmente de los contratos de obra, ha tenido problemas importantes debido a múltiples causas como la consecución de licencias ambientales, la aprobación de las fuentes de agua para el caso de la planta desalinizadora, la socialización con las comunidades[24], la titulación de tierras, y la escasez de mano de obra, que se documentan más adelante en cada componente del crédito.

El atraso en la ejecución es el mayor problema que ha tenido el crédito, pues, además de tener que realizar grandes esfuerzos para superar los inconvenientes mencionados para llevar a cabo las obras, le ha dificultado a FINDETER justificar el cumplimiento presupuestal respecto de las vigencias futuras ante el Gobierno, trasladando recursos al año siguiente a título de rezago presupuestal en los últimos dos años, y satisfacer las metas mínimas requeridas por el BID, teniendo que recurrir a la figura de flexibilización puntual de estas en 2017 y de flexibilización permanente en 2018, previstas en el contrato de

[23] La tasa promedio de cambio obtenida en este caso ($3,020) es menor que la obtenida para la contratación.
[24] Proceso complejo por la prevención, en especial de la población raizal, debida a razones históricas.

crédito, para poder lograr los desembolsos del crédito con 50% de ejecución en lugar de 80%.

Cuadro 2.3– Ejecución de los recursos del crédito del BID

AÑO	EJECUCIÓN EN USD	EJECUCIÓN EN COPM	TASA PROMEDIO DE CAMBIO COP/USD
2015	950,093	2,495.7	2,627
2016	4,016,924	13,014.4	3,240
2017	3,338,038	9,895.1	2,964
2018	8,959,291	26,733.1	2,984
Total	17,264,346	52,138.3	3,020.0

Nota: Las cifras de 2018 están con cierre a 10 de diciembre.
Fuente: Informe de ejecución presupuestal 10-12-18-Justificación (archivo de Excel suministrado por FINDETER)

En el Cuadro 2.4 se presenta esta ejecución detallada por componente, donde se observa cómo la mayor ejecución se realizó en el año 2018, más que se duplicó respecto al cierre de 2017, siendo las componentes 1 y 2[25] las que hicieron el mayor aporte a este importante incremento.

Cuadro 2.4 – Ejecución de los recursos del BID por componente y por año (valor en USD)

	2015	2016	2017	2018
EJECUCIÓN ANUAL EN USD				
Componente 1	150,738	270,392	1,047,443	6,045,369
Componente 2	263,819	519,787	1,080,562	2,150,098
Componente 3	21,414	5,325	626,504	259,992
Componente 4	0	2,750,050	18,557	5,448
Componente 5	0	137,708	26,516	0
Administración y seguimiento	514,122	333,663	538,455	498,384
Total	**950,093**	**4,016,924**	**3,338,038**	**8,959,291**
EJECUCIÓN ACUMULADA EN USD				
Componente 1	150,738	421,130	1,468,573	7,513,942
Componente 2	263,819	783,606	1,864,168	4,014,267
Componente 3	21,414	26,739	653,243	913,235
Componente 4	0	2,750,050	2,768,607	2,774,055
Componente 5	0	137,708	164,223	164,223
Administración y seguimiento	514,122	847,785	1,386,240	1,884,624
Total	**950,093**	**4,967,017**	**8,305,055**	**17,264,346**

Fuente: informe de ejecución presupuestal 10-12-18-Justificación (archivo de Excel suministrado por FINDETER)

[25] Cada uno de estos componentes representaban, en la programación inicial del crédito, un tercio del valor total del mismo: 35% el Componente 1 y 34% el Componente 2. Luego, en las redefiniciones, realizadas tras la emergencia sanitaria, el Componente 1 tiene una proporción del crédito del 26% y el Componente 2 se fortaleció representando un 46% del valor mismo.

Los desembolsos del crédito realizados por el BID a una cuenta del Banco de la República y luego monetizados y trasladados a FINDETER a través de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) son los que aparecen en el Cuadro 2.5con un desembolso total cercano a los USD43 millones. Del segundo desembolso, realizado en noviembre de 2015, USD1,096,295 fueron monetizados en 2016 e igualmente ocurrió con USD14,607,806 del cuarto desembolso (diciembre de 2017), que fueron monetizados en 2018. De esta forma, FINDETER, una vez convertido cada desembolso a pesos colombianos con la tasa del momento, ha recibido a la fecha un total de COP129,273 millones en cinco desembolsos. Es de resaltar que con este valor desembolsado y USD1,385,783 que no se han monetizado, se cubre el valor total contratado (COPM130,994 – ver Cuadro 2.2), por lo que en principio no habría problema para cumplir con el pago de diseños y obras ya contratados.

Teniendo en cuenta el techo presupuestal total de COP161.1 mil millones, faltarían por ser desembolsados COP31.8 mil millones (ver casilla de penúltima fila y última columna delCuadro 2.5), que convertidos a dólares a una tasa de cambio deCOP3,100 por dólar corresponderían a USD10.3 millones, por lo que el total desembolsable del crédito alcanzaría apenas los USD53.3 millones (de los USD70 millones del valor del crédito), como se mencionó al comienzo de este numeral, debido a que la devaluación del peso respecto del dólar ha sido mayor que lo proyectado inicialmente.

Cuadro 2.5– Desembolsos del crédito BID y valor recibido por FINDETER

DESEMBOLSOS	AÑO	VALOR TOTAL USD	VALOR MONETIZADO USD	VALOR NO MONETIZADO USD	TASA DE CAMBIO COP/USD	VALOR RECIBIDO POR FINDETER COPM
Primero	2015	1,165,416	1,138,734	26,682	2,626.80	2.991
Segundo	2015	4,173,781	3,044,929	1,128,852	3,287.03	10 009
Segundo	2016		1,096,295	-1,096,295	3,204.27	3,513
Tercero	2016	4,755,301	4,718,337	36,964	2,936 66	13,856
Cuarto	2017	15,884,955	168,996	15,715,958	2,971.63	502
Cuarto	2018		14,607,806	-14,607,806	2.996.61	43,774
Quinto	2018	17,006,375	16,824,948	181,427	3,246.86	54,628
TOTAL		42,985,828	41,600,046	1,385,783	3,107.53	129 273
						31,827
Por desembolsar		10,266,867			3,100.00	
TOTAL DESEMBOLSABLE		53,252,695				161,101

Nota: para convertir a dólares el valor en pesos que falta por desembolsar para alcanzar el techo presupuestal, se ha supuesto una tasa de COP3.100 por dólar

Fuente: Informe de ejecución presupuestal 10-12-18-Justificación (archivo de Excel suministrado por FINDETER)

A continuación se presenta la evolución de los valores acumulados de desembolsos, contratación, ejecución y techo presupuestal en millones de pesos colombianos (COPM). En la Figura 2.1se puede apreciar como la ejecución acumulada siempre ha estado rezagada respecto de la contratación, de los desembolsos y, aún más, del techo presupuestal (se mantuvo alrededor del 20% del techo de 2015 a 2017 y subió a 32% en 2018) lo que ha constituido el problema principal en el desarrollo del crédito, debido a las problemáticas antes anotadas (licencias, fuentes de agua, comunidad, escases de mano de obra, titulación de tierras, etc.).

El gran volumen de la contratación se realizó en 2017, donde se alcanzó el 82% del techo presupuestal acumulado (verFigura 2.2); no obstante, en 2018 la contratación adicional fue menor, manteniéndose el atraso respecto de dicho techo (valor contratado 66% del techo presupuestal acumulado – verFigura 2.2). A pesar de todos los problemas antes mencionados, el logro en los desembolsos ha sido cercano al valor de lo contratado (se ha garantizado el pago de los contratos), como se aprecia en la línea roja a guiones de la Figura 2.1 yFigura 2.2, esto es, suponiendo que el valor monetizado del cuarto desembolso (punto rojo en dichas figuras) lo hubiese recibido FINDETER en diciembre de 2017[26] (la línea naranja en trazo continuo muestra la evolución de los desembolsos según las fechas en que recibió FINDETER el valor en pesos de los mismos).

[26] De todas maneras el desembolso en dólares ingresó a la cuenta del Banco de la República en dicho mes.

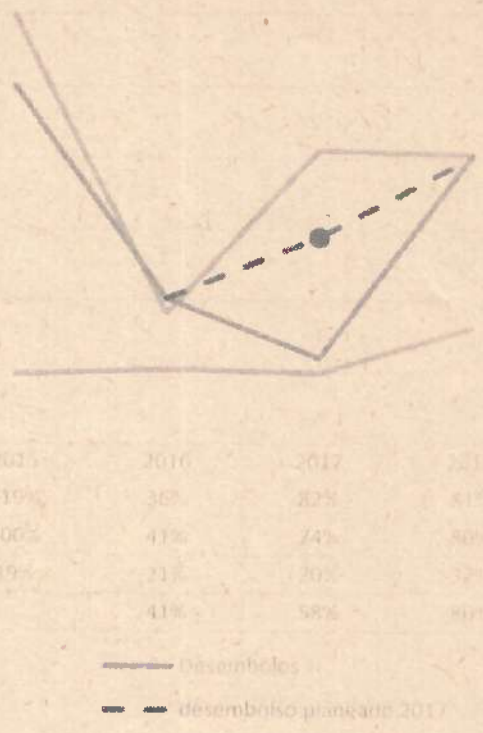
Figura 2.1– Valores acumulados en millones de pesos, de los diseños y obras contratados, el valor ejecutado de estos, los desembolsos recibidos por FINDETER y el techo presupuestal

	2015	2016	2017	2018
Contratado	15.587	27.216	166.627	180.924
Desembolso	13.000	30.369	96.833	[illegible]
Ejecutado	2.496	15.510	25.405	[illegible]
Techo presupuestal	13.000	74.645	129.213	167.649
desembolso planeado 2017		30.369	74.845	[illegible]

Contratado — Desembolso
Ejecutado — Techo presupuestal
desembolso planeado 2017

Fuente: Informe bimestral a noviembre [de 2018] (archivo en pdf suministrado por FINDETER) e informe de ejecución presupuestal 10-12-18- Justificación (archivo de Excel suministrado por FINDETER)

Figura 2.2– Porcentajes respecto del techo presupuestal, de los diseños y obras contratados, el valor ejecutado de estos, y los desembolsos recibidos por FINDETER



Fuentes: informe bimestral a noviembre (de 2018) (archivo en pdf suministrado por FINDETER), «Informe de ejecución presupuestal 10-12-18 Justificación (archivo de Excel suministrado por FINDETER)

De acuerdo con la información contenida en el archivo de Excel "PEP-POA 10-12-2018.xlsx" suministrado por FINDETER, se plantea, adicional a los USD17,264,346 ejecutados a la fecha (verCuadro 2.3), realizar pagos de contratos existentes y ejecutar nuevos contratos por valor de USD32,766,172 en 2019 y USD13,486,255 en 2020 para lograr un monto total de ejecución de USD63,516,773. Esto implica contratar adicionalmente en dichos dos años USD21,413,111 (USD63,516,773 en total menos USD42,103,662contratados), que, convertidos a pesos a una tasa de COP3,100 por dólar, corresponderían a COP66,381.Es preciso considerar los grandes retos que esto implica:

Primero, el valor de nuevos contratos, en pesos, corresponde al 51% del monto total contratado actualmente; teniendo en cuenta las dificultades acaecidas y aún no completamente salvadas en la contratación actual, esto reviste un riesgo de importancia para el buen desarrollo del crédito. De hecho, nuevos proyectos que se acometerían, como el de recuperación de playas en el puerto de Providencia, tienen problemas: el sitio

de donde se extraerían las arenas propicias para esta labor está en la zona inicial del canal de acceso al puerto, cuyo drenado lleva tres años de haber sido contratado por Invías y aún no se han iniciado las obras[27]. Puesto de otra manera, esto implica realizar los nuevos proyectos en año y medio (2019 y mitad del 2020), cuando en tres años y medio no se ha logrado culminar la contratación actual.

Segundo, el valor de estos nuevos contratos sobrepasaría en COP36.3 mil millones el techo presupuestal total (de COP161.1 mil millones). En consecuencia, para lograr esta ejecución es necesario que se aprueben apropiaciones presupuestales adicionales para 2019 y 2020. Es preciso enfatizar que, dada la existencia de contratos de ejecución de obras en dólares (caso de la planta desalinizadora), sigue corriendo el riesgo cambiario, pues ante el evento de una devaluación grande del dólar (v.gr: que se acercase a $4000/USD) el techo presupuestal, en pesos colombianos, se alcanzaría más rápido.

Es importante resaltar que, pese a todo lo anterior, el Gobierno ha manifestado un compromiso importante con el Archipiélago, que consta en la aprobación y firma del otrosí al contrato con el BID, en donde la gestión de la Presidencia de la República, la UGRD y FINDETER conjuntamente fue definitiva y permitió la flexibilización permanente de las metas de ejecución, aspecto fundamental para lograr el desembolso de diciembre de 2018. Para esto, en desarrollo de la discusión de las distintas dificultades presentadas en la ejecución del crédito participaron distintas autoridades de las islas que se comprometieron en coadyuvar para el logro de los objetivos y metas del mismo.

2.2 Ejecución de productos

El avance en la ejecución de los productos, estrictamente se debería hacer utilizando la Matriz de Resultados (MdR), pero esta lectura debe hacerse con precaución. La razón para hacer este llamado en una evaluación de medio término es que esta matriz muestra los productos ya obtenidose invisibiliza los avances en los procesos para su obtención, lo que se resaltará a lo largo de los siguientes capítulos en donde se profundiza en la evaluación de cada uno de los componentes.

A corte de diciembre 2017, según la Matriz de Resultados (MdR) (ver Cuadro 2.6), se presenta ejecución de productos en el Componente 2, específicamente en el Plan Director del Recurso Hídrico, en el Componente 4 a través del Fondo Emprender y el Fondo Nacional de Garantías en el apoyo de empresas y en el Componente 5 a través de las

[27] No se han logrado los permisos debido a unos problemas en el levantamiento de coordenadas geográficas.

especializaciones a funcionarios públicos y el sistema de información para la administración de la defensa jurídica[28].

Ahora, a corte de diciembre de 2018 (ver Cuadro 2.6), se encuentra ejecución de productos en el Componente 1 de mejoramiento integral de barrios; en el Componente 2 con la terminación del Plan Director del Recurso Hídrico; en el Componente 3 se tienen realizados estudios de diagnóstico; en el Componente 4 se cierra el ciclo de intervención con el Fondo Emprender y se sigue avanzando con el Fondo Nacional de Garantías; y en Componente 5 se mantienen los productos de formación de funcionarios y, se incorporan los productos que la gobernación informó haber realizado[29].

Otra situación a aclarar corresponde a los ajustes que se han dado en la planeación del programa, que se tratarán en detalle en los siguientes capítulos, en donde, en la MdR se mantienen productos que, en la realidad de la ejecución del programa deberían denominarse de diferente forma o ajustarse[30].

Cuadro 2.6- Matriz de Resultados corte a diciembre 2017, diciembre 2018 y meta a 2020

		CORTE A DICIEMBRE 2017	CORTE A DICIEMBRE 2018	META A 2020
Componente 1				
Número de proyectos de mejoramiento de barrios ejecutado	PMB	0	6	6
Programas de capacitación orientados al desarrollo de las mujeres	Programas	0	3	3
Km pavimentados en la unión y el paseo peatonal de Spratt Britt con el sector noreste de la isla	Km	0	0	1
Espigón de playa en North End construido	Espigón	0	0	1
Playa de North End y San Luis equipada con infraestructura urbana	Playa	0	0	1
Componente 2				
Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliada	Lps	0	0	25
Redes rehabilitadas	Km	0	0	25
Soluciones de saneamiento domestico construidas	Solución	0	0	350
Plan Director del Recurso Hídrico formulado y aprobado	Plan	0,5	1	1
Ampliación de la capacidad de almacenamiento construido	Tanque	0	0	1
Componente 3				
Estudios de diagnóstico y preinversión para la recuperación realizados	Estudios	0	3	3
Km de litoral de playas recuperadas en Providencia	Kms	0	0	1

[28] Ejecutado por la Gobernación.
[29] Se dan por cumplidos en la MdR.
[30] Por ejemplo, el "Número de empresas apoyadas por el Fondo de Fomento Empresarial" estrictamente debería ser el número de emprendimientos apoyados a través del Fondo Emprender.

		CORTE A DICIEMBRE 2017	CORTE A DICIEMBRE 2018	META A 2020
Estudios de monitoreo sobre dinámica de las playas y acantilados realizados	Estudios	0	0	4
Sistema de análisis de los riesgos costeros y mapeo de vulnerabilidades diseñado e implementado	Sistema	0	0	1
Talleres de capacitación en gestión integrada de riesgos costeros e ingeniería costera	Talleres	0	0	3
Componente 4				
Personas capacitadas en temas de formulación de proyectos productivos	Personas	56	90	90
Número de empresas apoyadas por el Fondo de Fomento Empresarial	Empresas	38	95	95
Componente 5				
Predios que contienen información de nomenclatura y numeración catastral incorporadas a la base de catastro	Predios	0	18315	18315
Personas capacitadas en temas de finanzas públicas en la gobernación	Personas	0	0	30
Diagnóstico y plan de acción sobre la estructura tributaria del Departamento realizado	Estudios	0	1	1
Funcionarios del gobierno departamental capacitados en formulación y ejecución de proyectos de inversión pública	Personas	37	37	37
Sistema de información para el seguimiento de la ejecución física de proyectos diseñado e implementado	Sistema	0	1	1
Sistema de información para la administración de la defensa jurídica diseñado e implementado	Sistema	0.5	1	1

Fuente: Matriz de Resultados diciembre 2017 y diciembre 2018

Capítulo 3

RESULTADOS DEL COMPONENTE 1. DESARROLLO URBANO INTEGRAL

El Componente 1 de Desarrollo Urbano Integral respondía a las condiciones habitacionales precarias en el Archipiélago en donde se reportaba que el 78.6% de las viviendas tenían un déficit cualitativo o cuantitativo y "el 93% de los hogares urbanos habitaban viviendas con déficit de algún tipo de servicio básico" (DNP, 2013), según el Censo de 2005. Adicionalmente, existían 33 zonas subnormales en San Andrés. Así, se definieron inicialmente dos subcomponentes, asignándoles un 35% del valor del crédito[31]: 1. Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) y 2. Revitalización del centro urbano de San Andrés y de las adyacencias de las principales playas. Según el CONPES 3778 de 2013 (DNP, 2013), este componente tenía los siguientes subcomponentes, actividades, subactividades, productos y resultados relacionados, que luego se replican en el contrato de préstamos del BID:

Cuadro 3.1- Componente 1: Actividades y subactividades, indicadores de producto y resultados

SUBCOMPONENTES	ACTIVIDADES Y SUB-ACTIVIDADES		INDICADORES DE PRODUCTO (CONPES 3778)	RESULTADOS		INDICADORES DE RESULTADO
Mejoramiento de barrios El conjunto de acciones para el mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios de manera cooperativa y a escala local entre ciudadanos, grupos comunitarios, sector privado y autoridades locales	Intervenciones de infraestructura urbana	(i) suministro de agua y soluciones para su disposición sanitaria (ii) mejoramiento vial de accesos principales y secundarios, que incluye andenes y drenaje pluvial (iii) construcción de equipamientos sociales y deportivos (espacios para recreación deportivos, plazas y parques).	Número de proyectos de mejoramiento de barrios (PMB) ejecutados	Condiciones habitacionales de la población de menores ingresos mejoradas.	Cobertura ampliada y calidad de los servicios publicos (agua y saneamiento) de las viviendas mejorada	Hogares que habitan en viviendas con deficit de algun servicio basico en los barrios intervenidos mediante PMB
	Desarrollo comunitario	(i) apoyo a organización comunitaria (ii) atención y capacitación a mujeres, jóvenes y grupos vulnerables (iii) educación sanitaria y ambiental (iv) acciones orientadas a fortalecer las agrupaciones	Programas de capacitación orientados al desarrollo de las mujeres en los PMB			

[31] Lo que luego bajó a un 26% (de un USD24.5 millones a USD18.18 millones).

SUBCOMPONENTES	ACTIVIDADES Y SUB-ACTIVIDADES		INDICADORES DE PRODUCTO (CONPES 3778)	RESULTADOS	INDICADORES DE RESULTADO
		comunitarias y asegurar su participación en el ciclo de proyecto y en el uso y mantenimiento de la infraestructura y servicios comunitarios			
		Participación de mujeres en actividades comunitarias			
evitalizacion del centro urbano de SA y de las adyacencias de las principales playas	(i) la integración peatonal y vial de Spratt Bight con el sector noroeste de la isla, mejorando la accesibilidad a través del paso existente situado entre la pista del aeropuerto y la playa		Km pavimentados en la union y el paseo peatonal de Spratt Bight con el sector noroeste de la isla construido	Ambiente urbano en el area urbana central y en las adyacencias de las principales playas de la isla de San Andres mejorando	Incremento en el valor de las propiedades en las zonas urbanas intervenidas por el programa
	(ii) la recuperación del espacio peatonal en el centro urbano		Paseo peatonal Spratt Bight con el sector noroeste de la isla construido		
	(iii) las intervenciones urbanas adyacentes a las playas, que incluye	ampliación de muretes de protección de la playa plantación de vegetación para fijación de dunas			
	intervenciones urbanas en las zonas adyacentes a la playa de Spratt Bight	remoción del espigón actual y construcción de uno nuevo que permita la circulación del agua	Espigón (muelle) de playa de North End Construido		Incremento en el valor de las propiedades en las zonas rurales intervenidas por el programa
	Construcción de obras complementarias en playas de Spratt Bight y Sound Bay	construcción de obras complementarias de mejoras de accesos desarrollo de servicios y facilidades recreativas (incluye baños públicos, duchas, estacionamiento de vehículos, accesos peatonales)	Playa de North End y San Luis equipada con infraestructura urbana		

Fuente: Contrato de emprestito (BID), CONPES 3778 de 2013, PMR 2014-2017

3.1 AVANCE GENERAL DEL COMPONENTE

A diciembre de 2018 y en desarrollo de este estudio, se reporta bajo el Componente 1 un avance destacado en la ejecución de obras, principalmente bajo el subcomponente a), denominado *Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)*, que ha implicado la suscripción de contratos por un valor de COP32.786 millones de pesos, de los cuales el 54% corresponde a obras en Providencia, el 38% a obras y diseños en San Andrés y el 7% a actividades de interventoría. Los principales avances en ejecución de obras se resumen en los siguientes puntos en la isla de San Andrés:

(i) *Zona de Big Gough:* terminación de escenario deportivo (cancha multiple) y cultural con área de 420 m² de superficie, kiosco de 130 m², baterías sanitarias, malecón y urbanismo en cerca de 2.000 m² en área cercana a línea costera, en donde se ha generado un espacio de encuentro y recreación para las comunidades de Ocassion Call, Jenny Bay, Gough y Huphy; estas instalaciones beneficiarán a cerca de 1.500 habitantes de la isla.

(ii) *Zona de San Luis:* obras de urbanismo y construcción de 2.4 Km de andenes con ancho promedio de entre 1.10 y 1.20 m sobre vía principal circunvalar de la isla.

(iii) *Zona de Simpson Well:*terraza construida de 260 m² con área cubierta de 190 m² para actividades sociales y recreativas, baterías de baños, cancha de futbol en construcción, complementado con cicloruta de 267 m, parque biosaludable con área de 280 m² y 330 m de andenes construidos en la vía de acceso principal a esta zona.

Respecto de los avances registrados en Providencia se tiene:

i) *Zona de Bottom House:* Comprende el Colegio Boyacá (terminado) en donde se beneficiarán aproximadamente 150 niños y niñas en nivel primaria, adecuación de complejo deportivo (en construcción) compuesto por un coliseo y campo de beisbol, baños públicos, bioparque, además de la construcción de 1.2 km de andenes y el mejoramiento en vías e infraestructura de algunas viviendas de la zona.

ii) *Zona de South West:* En proceso de construcción Colegio Bomboná, en donde se espera beneficiar a aproximadamente 150 niños y niñas de primaria.

En estas obras se haimplementado un fuerte trabajo de interacción con las comunidades, cuyo factor central ha sido la contribución a la construcción de confianza (lo que más adelante será tratado como "capital social")identificando y priorizando tanto las necesidades, como el alcance de las intervenciones en materia de desarrollo urbano y MIB, adecuando las obras a las condiciones y costumbres a través de diferentes mecanismos de participación. Esto fue constatado a través de grupos focales y entrevistas realizadas en las zonas intervenidas, en donde se hizo clara la complejidad de involucrar a las comunidades a lo largo del diseño, ejecución y entrega de las obras. En términos generales se puede afirmar que en los casos de Providencia y en Simpson Well se lograron consensos y una situación de trabajo armonioso, a pesar de dificultades que se presentaron frente a la titularidad de predios, presencia de un humedal y escasez de mano de obra, como se explica a continuación.

El caso de Big Gough y San Luis fue especialmente difícil por el encuentro de opiniones e intereses, que representaron un importante esfuerzo por parte de FINDETER para generar una dinámica de participación a lo largo del proyecto. Así, de las obras inicialmente planeadas y diseñadas en tres puntos, se logró solamente concretar el escenario deportivo y cultural de Big Gough, que también generó inconformidades, en especial su cubierta con estructura metálica.

Algunos factores adicionales, generaron limitaciones y retrasos en las obras como por ejemplo (ver **Anexo 4** para el detalle):

- En casos como los de Simpson Well y Big Gough en San Andrés, tal como se documenta en las entrevistas efectuadas con representantes de FINDETER, con los contratistas de construcción y con la misma comunidad en grupos focales, la cesión de terrenos privados ha limitado el alcance inicial de las intervenciones, ha implicado el rediseño de las obra durante el proceso de ejecución y ha generado el consecuente incremento en costos y tiempos de ejecución, afectando a su vez las expectativas de las comunidad sobre el alcance final de las obras.
- En el caso de Simpson Well en San Andrés, la localización de una zona de humedal en desarrollo del proceso de construcción de cancha múltiple y centro de encuentro social afectó en tiempo y costos la ejecución de las obras, impactando negativamente, a su vez, las expectativas de la comunidad beneficiaria sobre el alcance de la intervención socializada previamente.
- Cambios en la normatividad en el sector educativo llevó a retrasos al tener que ajustar los diseños de los colegios a la norma NTC 6199 de diciembre de 2016, emitida posteriormente a la entrega de los estudios y diseños (junio de 2016).
- La dificultad en la consecución de mano de obra para la ejecución de las obras llevó a la necesidad de movilizar personal del continente hacia el Archipiélago, especialmente en Providencia, presentándose además demoras por la rotación y rendimiento en el trabajo de personal no calificado. .

Por otra parte, frente al alcance inicial de las intervenciones en el Componente 1 se han presentado modificaciones durante el proceso de ejecución debido, principalmente a restricciones de cupo fiscal de todo el Programa. Éstos cambios de alcance se resumen en que no serían realizadas las siguientes obras, principalmente las relacionadas con el subcomponente *b* (*Revitalización del centro urbano de San Andrés y de las adyacencias de las principales playas*), hasta tanto se logre aprobar las apropiaciones presupuestales adicionales mencionadas en la sección 2.1 :

(i) Recuperación del espacio peatonal en el centro urbano de San Andrés[1] en donde se contrataron diseños para estas obras en 2015 con recursos del Programa.

(ii) Pavimentación de la vía de unión de Spratt Bight con el sector noroeste de la isla.

(iii) Paseo peatonal y espigón de playa en el mismo sector de Spratt Bight (estas obras fueron previstas para mejorar accesibilidad a través del paso existente situado entre la pista del aeropuerto y la playa).

(iv) Obras equipamiento urbano para la Playa de North End.

El hecho de que estas acciones hagan parte del cumplimiento de indicadores asociados a productos de la Matriz de Resultados (MdR) acordada con el BID para el subcomponente b), afecta el cumplimiento integral de productos bajo el Componente 1. De otra parte, y si bien durante el proceso de evaluación se registran destacados avances en la ejecución de obras físicas a diciembre de 2018, al realizar este mismo análisis con fecha de corte 31 de diciembre de 2017 que corresponde al periodo de la Evaluación de Término Medio exigida por el BID, los avances efectivos en ejecución de las intervenciones, y más aun de los productos de la MdR son reducidos en términos reales (ver Cuadro 2.6), dado que durante 2015 y 2016 se adelantaron previamente los procesos de contratación de diseños de ingeniería y solo hasta el primer trimestre de 2017 se suscribieron los contratos de obras con duración superior a un año, como se puede ver en la siguiente línea del tiempo del Componente 1.

[1] Esta intervención hace parte del alcance del Componente 1 en el contrato de préstamo. No obstante, en la Matriz de Resultados MdR, no se tiene previsto como un producto del programa para la medición de avance sobre este asunto.

Figura 3.1 Línea del tiempo: Componente 1.

AÑO	Obras	PRINCIPALES HITOS		
		Solicitud de Propuestas para diseños obras de Ingeniería y urbanismo para San Andrés y Providencia e interventoría de los diseños	**Solicitud y Evaluación de Propuestas diseños para revitalización del centro urbano de San Andrés**	**Proceso contratación obras con Licitación Pública Nacional (MIB en San Andres y en Providencia) e Interventoría**
2013		Inicio del Programa		
2014		Suspensión general del programa por fallo de la Corte al artículo 151 de la Ley 1607 de 2012		
2015	2do semestre	Firma contrato BID-004-2015 diseño obras de Ingeniería y urbanismo para San Andrés y Providencia (Consorcio TTU) Acta de Inicio Firma contrato BID-005-2015 interventoría a diseño obras de ingeniería y urbanismo para San Andrés y Providencia (CONURMA) Acta de Inicio	Firma contrato BID-006-2015 diseño de obras para revitalizacion del centro urbano de San Andres (OPUS) Acta de Inicio Firma contrato BID-007-2015 interventoria a diseño de obras para revitalización del centro urbano de San Andrés (Sergio Lever) Acta de Inicio	
2016	1er sem 2do sem		Entrega final Contrato BID-006 2015 diseño de obras para revitalización del centro urbano de San Andrés (OPUS) Finalización Contrato BID 009-2015 interentoria diseño de obras para revitalizacion del centro urbano de San Andrés (OPUS)	Firma contrato construcción de obras Contrato BID 020 2016 de MIB San Andrés (Consorcio MIB 2016) (Big Gough y Simpson Well en San Andrés)
2017	1er semestre 2do sem	Finalización Contrato BID-005-2015 interventoria a diseños MIB San Andrés y Providencia (CONURMA) Entrega Final Contrato BID-004-2015 diseños MIB San Andrés y Providencia		Acta de Inicin Firma contrato 022-2017 interventoría construcción de obras Contratos BID 020 2017 y BID 021-2017 de MIB San Andres y Providencia Acta de Inicio
2018	2do semestre			Acta de Obra No 11 del Contrato BID 021-2016 (avance del 61% en ejecución financiera, Obras fisicas Colegio Boyaca y Complejo Deportivo en Bottowm House, Colegio Bombona en South West) Acta Final No. 17 Contrato BID 022-2017 (avance del 67,2% en ejecucion financiera)

Fuente: Elaboración propia con base en los informes semestrales del Programa

3.2 LECCIONES APRENDIDAS

Entre las principales lecciones aprendidas que se registran durante el proceso de ejecución del Programa para este componente se encuentran:

- La necesidad de precisar, durante las actividades previas de planeación de las intervenciones, algunas alternativas para resolver las restricciones en términos de permisos de cesión y de titularidad por la afectación de predios privados o públicos durante el proceso de construcción de obras.
- La construcción de confianza, de "capital social", entendido como las características de la organización social como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficio mutuo" (Rodríguez & Limas & Hernández, 2013, pág. 194), constituye un activo fundamental para avanzar en la ejecución del programa, por lo tanto se debe fortalecer y preservar reconociendo lecciones como:
    - La posibilidad de que las firmas especializadas en temas de diseño incorporen metodologías o enfoque de co-creación o "*design thinking*" para que las comunidades de la isla que son beneficiarias directas de las intervenciones participen de manera más efectiva en las decisiones de diseño considerando técnicas, materiales y opciones más acordes con la cultura y tradiciones raizales del archipiélago. Las opiniones y recomendaciones recogidas con constructores e interventores en San Andrés y Providencia, señalan la importancia de considerar a futuro que para la selección de técnicas constructivas, herramientas, equipos, mano de obra y materiales de construcción, los diseños de ingeniería consideren con un mayor nivel de análisis las posibilidades y oferta que sobre el particular ofrecen las islas, teniendo en cuenta además que las dificultades generados por los diseños de ingeniería fueron aún mayores en términos de costo, equipos, personal y transporte para el caso de Providencia.
    - Los líderes religiosos son un actor central como agente movilizador de la comunidad. En general, son vistos como interlocutores imparciales y tienen gran reconocimiento y prestigio.
    - Manejar diversos medios de contacto con la comunidad es efectivo, lo que resulta de haber realizado talleres, reuniones, visitas personalizadas, perifoneo, entrega de volantes, puntos de atención, etc.
    - Fortalecer los grupos de veeduría lleva a que las obras tengan una validación de la comunidad.

- Posiblemente el término *Mejoramiento integral de barrios* genera grandes expectativas, más aún si se levanta un mapeo de necesidades, que finalmente el programa no puede atender, como resultó siendo el tema de mejoramiento de vías.
- La comunicación con las comunidades raizales es más fluida en la medida que sea llevada a cabo por personas locales, en la lengua que sea de mayor comprensión por las personas.

- Estudiar y validar con mayor detalle en la etapa de diseño, las alternativas y esquemas de operación y mantenimiento de las obras a ser construidas, buscando mecanismos más claros o incentivos para que tanto la comunidad como las autoridades departamentales asuman de manera efectiva estas responsabilidades a futuro.
- La necesidad de revisar y validar con mucho detalle las restricciones previas que pueda identificar la autoridad ambiental regional (CORALINA) con respecto a la localización de las obras en zonas de importancia ambiental y/o localización de ecosistemas estratégicos.
- La participación efectiva de la Gobernación de SAPSC en los procesos de planeación y seguimiento a la ejecución de las intervenciones es un elemento vital para garantizar la apropiación de las obras y la sostenibilidad (mantenimiento) de las mismas una vez finalizado el programa. Varias fuentes consultadas en desarrollo del estudio (constructores, interventores de obras y representantes de FINDETER), han recalcado que si bien se contaba con la participación de representantes de la Gobernación en actividades de seguimiento del Programa convocadas por el Gobierno Nacional (Alta Consejería de la Presidencia de la República), esta participación no fue suficiente y en algunos casos ausente. Esta percepción la comparten varios funcionarios de la Gobernación entrevistados quienes señalaron que no se les tenía en cuenta en la toma de decisiones y seguimiento sobre los proyectos, sino solamente cuando se presentaban inconvenientes con las comunidades u otras situaciones de emergencia.

Capítulo 4

Resultados del Componente 2. Provisión y acceso a los servicios de agua y saneamiento

El Componente 2 de provisión y acceso a los servicios de agua y saneamiento respondió, en su diseño original, a la baja cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado, que con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE de 2012, alcanzaba tan solo al 33% de la población en el Archipiélago, aunado a que las viviendas con acueducto recibían un servicio intermitente, la existencia de redes de distribución en mal estado, contaminación e infiltración de aguas residuales, conexiones irregulares y bajos índices de recaudo (DNP, 2013).

Este componente inició con una asignación del 34% del valor del crédito. En 2014 se reformularon algunos productos de los definidos originalmente para el Componente 2 en el Documento de Proyecto – PD (documento que hace parte del Contrato de Préstamo) como se presenta en el Cuadro 4.1. De los siete productos previstos inicialmente en el PD, cuatro fueron eliminados y dos nuevos fueron incluidos, para un total final de cinco productos para seguimiento del componente. En relación con el Producto 2.1 (Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliado), en el Documento de Proyecto la meta del indicador era de 65 lps para el 2020; sin embargo, en el Contrato de Préstamo se establece una meta de 25 lps.

Cuadro 4.1- Modificaciones en los Productos del Componente 2

Productos Plan de Monitoreo y Evaluación	Productos en Documento de Proyecto (BID)	Indicador	Productos Ajustados en Primer reporte PMR (2014)
P7 Planta potabilizadora que amplía la capacidad de abastecimiento para la zona rural en funcionamiento	Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliado	lps	2.1. Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliado
P8. Redes rehabilitadas	Redes habilitadas	Km	2.2 Redes habilitadas
P9 Soluciones de Saneamiento construidas	Soluciones de saneamiento doméstico construidas	Solución de saneamiento	2.3. Soluciones de saneamiento doméstico construidas
		Nuevo Producto	2.4 Plan Director del Recurso Hídrico formulado y aprobado
		Nuevo Producto	2.5 Ampliación de la capacidad de almacenamiento construido
P10 Proyectos integrales de abastecimiento de agua y manejo de	Proyectos integrales de abastecimiento de agua y	Proyectos	ELIMINADO

Productos Plan de Monitoreo y Evaluación	Productos en Documento de Proyecto (BID)	Indicador	Productos Ajustados en Primer reporte PMR (2014)
aguas residuales formulados	manejo de aguas residuales formulados		
P.11 Plan Maestro de Agua Potable, Alcantarillado y Manejo de Aguas Lluvias de San Andrés formulado y aprobado	Plan Maestro de Agua Potable, Alcantarillado y Manejo de Aguas Lluvias de San Andrés formulado y aprobado	Plan	ELIMINADO
P.12 Plan de obras de alcantarillado en Providencia entregado y aprobado	Plan de obras de alcantarillado en Providencia entregado y aprobado	Plan	ELIMINADO
P.13 Talleres de capacitación a la Unidad de Servicios Públicos de San Andrés realizado	Talleres de capacitación a la Unidad de Servicios Públicos de San Andrés realizado	Talleres de capacitación	ELIMINADO

Fuente: Elaboración Econometría con base en Documento del Proyecto (BID) y Primer Reporte 2014

Por otra parte, la situación de emergencia por suministro y abastecimiento de agua que tuvo lugar en 2016 en SAPSC, llevó a priorizar dentro del componente el proceso de contratación de Planta potabilizadora (planta desalinizadora de San Andrés), y así reenfocar los esfuerzos (y los recursos) en lograr el aumento de capacidad en el abastecimiento de agua potable para el Archipiélago. Igualmente, se aumentó la inversión aprobada del préstamo de USD24 a USD30.3 millones (moviendo recursos del Componente 1 al 2), tal como se explicó en la sección 1.2.4 (Cuadro 1.3).

Esta ampliación de la planta desalinizadora entraría a aumentar la capacidad de depuración del agua (salina) en 50 lps. En la actualidad la planta desalinizadora de San Andrés operadora por la firma VEOLIA tiene una capacidad de depurar 75 lps, resultado reciente de ampliación en 25 lps[33].Sin embargo, la producción actual promedio de la planta es de 50 lps, pues la ampliación entregada recientemente al Departamento no ha sido puesta en operación. Con la ampliación de la capacidad de potabilización en 50 lps que financiará el Programa, la capacidad total de suministro aumentará a un total de 125 lps.

4.1 AVANCE GENERAL DEL COMPONENTE

A continuación se presenta el avance del Componente 2 a través de una línea del tiempo.

[33] Con fondos del Gobierno Nacional (obras finalizadas en junio de 2018)

Figura 4.1 - Linea del tiempo del Componente 2

AÑO	Obras	PRINCIPALES HITOS Proceso contratación estudios e interventoría a estudios: Plan Director Recurso Hídrico (PDRH)	Proceso de contratación estudios y diseños para obras complementarias del acueducto de Providencia e interventoría a los mismos diseños	Proceso contratación obras e interventoría (Fase 1, 2 y 3): Planta Desalinizadora para San Andrés	Proceso contratación obras e interventoría renovación de redes en San Andrés
2013	Inicio del Programa				
2014	Suspensión general del programa por fallo de la Corte al artículo 151 de la Ley 1607 de 2012				
2015	2do semestre	Firma contrato BID 008-2015 estudio de Plan Director de Recurso Hídrico para San Andres y Providencia -Consorcio CDM SMITH/INGESAM Acta de inicio contrato BID-08-2015 Firma contrato BID-09-2015 interventoría a PDRH (PROACTIVA) Acta de inicio contrato BID-09 2015	Firma contrato BID-010 2015 estudios y diseños obras complementarias del acueducto de Providencia (GRUCON) Acta de inicio contrato BID 010 2015 Firma contrato BID-011 2015 interventoría a estudios y diseños obras complementarias del acueducto de Providencia (Ruben Antonio Santos) Acta de inicio contrato BID-011-2015		
2016	1er sem.		Entrega final contrato BID 010-2015 estudios y diseño, obras complementarias del acueducto de Providencia (GRUCON) Finalización contrato BID 011 2015 interventoría a estudios y diseños obras complementarias del acueducto de Providencia		
2017	1er semestre	Entrega Final Contrato BID-008 2015 estudio PDRH Finalización Contrato BID-09-2015 Interventoría a PDRH (PROACTIVA)		Firma Contrato BID 024 de 2017 de diseño, construccion y operacion de Planta Desalinizadora, Tanque de almacenamiento y sistema de conducción Acta de Inicio Contrato BID 024 de 2017 Firma Contrato BID 025 de 2017 de interventoría de etapa de diseños (Etapa 1) al Contrato BID 024 -2017 (diseño, construcción y operacion de Planta Desalinizadora, Tanque de almacenamiento y sistema de conducción para San Andres) TECNIESTRATEGIA Acta de Inicio Contrato BID 025 de 2017 Firma Contrato BID 026 de 2017 de interventoría de etapa de diseños (Etapas 2 y 3) al Contrato BID 024 -2017 (diseño construcción y operación de Planta Desalinizadora, Tanque de almacenamiento y sistema de conducción para San Andrés) PROINTEC	
	2do sem				
2018	1er semestre			Pago Producto 1 Contrato BID 025-2017 interventoría etapa de diseños (Etapa 1) Contrato BID 024-2017 (avance del 5,8 % en ejecución financiera del Contrato) Acta de inicio contrato BID 026 del 2017	Firma contrato BID 029-2018 de interventoría etapa 1 de diseño y renovación de redes acueducto San Andres (Contrato BID 030 2018) (VEOLIA SA antes PROACTIVA) Acta de inicio contrato 029 de 2018 Firma contrato ajuste diseños y renovación de redes acueducto San Andres - Contrato BID 030 2018 Consorcio CMI Ingeniería Acta de inicio contrato 030 de 2018 Anticipo del 10% contrato BID 030-2018
	2do semestre			Pago No 1 de Contrato BID 024 2017 (USD 341 906 USD equivalente al 2,5% del Contrato) Pago Producto 5 Contrato BID 026 2017 interventoría etapa de diseños (Etapas 2 y 3) Contrato BID 024 2017 (avance del 1% en ejecución financiera del Contrato)	Pago avance 50% contrato 029 2018

Fuente: Elaboración propia con base en los informes semestrales del Programa.

A diciembre de 2017 el avance en el Componente se concentraba en la ejecución inicial del*Plan Director del Recurso Hídrico*[34]. Ya durante el 2017 se registró un hito de la mayor relevancia para el Programa, pues el 28 de marzo de 2017 y luego de un proceso de Licitación Internacional Limitada (LIL), se suscribió contrato por valor de USD 13,794,951[35]con la firma PROTECNO para la ampliación de la oferta de agua potabilizada en San Andrés con la construcción de una nueva planta desalinizadora (50 lps), construcción de tanque de almacenamiento y tubería de conducción (el contrato que contempla las fases de diseño, construcción y arranque-operación estable).

Sin embargo, su ejecución se ha viso enfrentada a una difícil problemática, que se puede resumir así: Desde enero de 2018 se adjudicó el contrato bajo la modalidad de Precio Globalen donde se incluyó bajo un mismo contrato actividades de diseño y construcción. Al momento de obtener los permisos ambientales para el uso de los pozos de captación, se ha generado un largo proceso de indefinición que lleva ya más de un año por parte de CORALINA., entidad que argumenta que la nueva planta de potabilización no podrá efectuar captación de agua a partir de los pozos de suministro que emplea la planta de potabilización que se encuentra actualmenteen operación por parte der VEOLIA,. Esta situación implica que CORALINA no autoriza que la captación de la nueva planta de potabilización se pueda encontrar amparada a futuro en la ampliación o modificaciónde permiso de concesión de agua que cubre la planta de agua potable en actual operación. La decisión de CORALINA se fundamenta, acorde con información suministrada por el Director de la entidad en la presión que ejercería está nuevo aprovechamientohídrico sobre el acuífero San Luis.

Con estos antecedentes, se ha generado la necesidad de analizar alternativas de lugares de captaciondiferentes FINDETER había evaluado en noviembre de 2018, cinco alternativas de localización de nuevos lugares de captación, con efectos en términos de costos y tiempos de ejecución (ver Cuadro 4.2). Como es entendible, sin una definición de la fuente de agua, se requieren ajustes en la etapa de diseños ya entregados por el Contratista y por lo tanto, se retrasa indefinidamente el inicio de la a de construcción.

Cuadro 4.2- Alternativas analizadas por FINDETER para captación de aguas (Proyecto ampliación planta desalinizadora)

[34] La ejecución de metas físicas y financieras a 31 de diciembre de 2017 del Componente 2 era 0.76% del total del presupuesto total actualizado.
[35] 57.5% de los recursos presupuestados del Componente 2.

ALTERNATIVA	VALOR ESTIMADO (USD)	PLAZO MESES	DESCRIPCIÓN	LOCALIZACIÓN	NIVEL DE RIESGO[36]
A	450.000	5	Mayor profundidad de pozos (de 20 a más de 30 m) Encamisado especifico de pozo por estrato no poroso	Lote Lox Bight, en cercanías de la planta desalinizadora	Riesgo moderado
B	1.219.000	6	Mayor longitud de aducción Obras complementarias (bombeo, tanque de succión y eléctricos) Condiciones particulares por cercanía al aeropuerto	Lote 1 (cerca aeropuerto) para captación en zona costera (100 m borde del mar)	Riesgo alto
C	1.299.000	6	Mayor longitud de aducción Obras complementarias (bombeo, tanque de succión y eléctricos) Necesidad compra predio privado	Lote 2 para captación en zona costera (100 m borde del mar)	Riesgo alto
D	1.370.000	7	Mayor longitud de aducción Obras complementarias (bombeo, tanque de succión y eléctricos) Necesidad construir por lo menos 4 pozos por geometria del predio.	Lote 3 (cerca vía circunvalar) para captación en zona costera (100 m borde del mar)	Riesgo moderado
E	5.500.000	11	Mayor longitud de aducción Mayor longitud de captación (por definir con CORALINA) Obras complementarias (anclaje tuberia, cruce via circunvalar) Permisos y licencias ANLA, CORALINA, DIMAR	Captación en mar abierto	Riesgo extremo

Fuente: Informe FINDETER sobre avance del Programa, presentado a consideración del BID, MHCP y UNGRD (Noviembre 29 de 2018)

En consecuencia, y acorde con información suministrada por la coordinación técnica de la Vicepresidencia Técnica- Gerencia de Agua y Saneamiento-de FINDETER;se ha adelantado un proceso de negociación inicial conel contratista (PROTECNO)considerando actividades adicionales o modificaciones al diseño original que inicialmente fueron tasados en USD9 millones y que se ha ido depurando con el proceso de negociación hasta un valor de USD3.1 millones a octubre de 2018[37].

En medio de esta situación, durante el 2018 el contrato suscrito para diseño y construcción de la ampliación de la planta desalinizador (Contrato BID 024-2017), avanzó únicamente a nivel de diseños de ingeniería, sin haber definido el detalle de diseños y costos asociados con punto de captación de agua (esto último a raíz de pronunciamiento de CORALINA sobre el particular). Acorde con FINDETER, se ha proyectado suscribir un Otrosí al Contrato con PROTECNO para adelantar actividades de construcción de

[36] Considera la probabilidad de ocurrencia de impacto en factores de costo, tiempo, alcance, calidad, riesgo reputacional, legal, resultado, impacto y severidad.

[37] Obviamente también tiene implicaciones sobre los contratos de interventoria para el diseño y la construcción de la Planta, de marzo de 2017 y diciembre de 2017 respectivamente.

pozos de prospección en lugares previamente acordados con CORALINA y la Gobernación, y de esta manera evaluar potencialidad y condiciones futuras de captación para la nueva planta de potabilización.

Por otra parte, para el 10 de diciembre de 2018,adicional al limitado avance de la Planta desalinizadora, se logró la finalización de estudios e interventoría asociada al *Plan Director del Recurso Hídrico*(Producto 2.4), así como la fase inicial de contrato de *Ajuste a diseño y renovación de redes de acueducto de San Andrés*(Producto 2.2), suscrito en abril de 2018, y la contratación de consultoría pararealizar los *Estudios y diseños de las obras complementarias del acueducto de Providencia* como parte del producto de Ampliación de la capacidad de almacenamiento construido (Producto 2.5). Así las cosas, el nivel de ejecución financiera del Componente 2, fue del 16.7%.

La rehabilitación de redes del acueducto (25 km) para San Andrés no es un tema menor, dado que se estima que, en las redes actuales, la pérdida de agua es de alrededor del 72% y con la renovación de cerca de la tercer parte de las redes de acueducto (25 km) se reducirán las pérdidas aproximadamente a un 63%-65%, lo que cuando se haya optimizado todas la redes y los demás componentes del sistema de acueducto, se alcanzará la meta de 45% en pérdidas o Índice Agua no Contabilizada.

Finalmente, cualquier avance en los Productos 2.3 sobre Soluciones de Saneamiento domésticas construidas y Producto 2.5 sobre la Ampliación de la capacidad de almacenamiento construido (aparte de los diseños) dependerá de la ampliación del cupo fiscal tratado en la sección 2.1 de este informe.

4.2 LECCIONES APRENDIDAS

Como lecciones aprendidas de la ejecución del Componente 2 se destaca:

- Resulta inconveniente, un esquema de precio global con la inclusión del diseño y construcción bajo un mismo contrato de obra. En este caso específico de la planta desalinizadora, como se expuso anteriormente y se detalla en el Anexo 5, la indefinición sobre el sitio o lugar de captación ha puesto en riesgo la ejecución normal del contrato, y es claro que el haberse retrasado ostensiblemente la fase de diseño del Contrato está imposibilitando la fase de construcción. Ante esta situación, los riesgos de ejecución contractual de las obras bajo un mismo contrato se hubieran eliminado con la contratación por separado de los diseños. La reflexión del equipo evaluador, es que de persistir en 2019 la misma situación de indefinición en la localización del sitio de captación que se presentó durante todo

el 2018, es factible agravar las consecuencias asociadas con posibles perjuicios para el contratista ya señalados por FINDETER (reconocimiento de costos por mantenimiento de la oferta y de garantías del contrato y por utilidad esperada) y además dificultar o limitar posibles conciliaciones futuras para una solución directa de terminación anticipada del contrato.

- La construcción de confianza con la comunidad, que se ha ido ganando durante estos años, debe mantenerse como activo intangible del programa y se ve amenazada por no poder cumplir con los compromisos inicialmente socializados con ésta, específicamente en no poder avanzar en obras priorizadas de mejoramiento de acueducto en Providencia y de soluciones de saneamiento básico.
- El haber contratado como interventor al mismo operador actual del acueducto (PROACTIVA/VEOLIA) generódebilidades en el control de diseños de obras de ingenieríay estudios en materia de recursos hídricos. Como se documenta en el **Anexo 5**, la coordinación técnica de la Vicepresidencia Técnica- Gerencia de Agua y Saneamiento-de FINDETER ha señalado que el trabajo de interventoría que efectuó esta compañía sobre los contratos de diseños de obras de ingeniería contratados con recursos del Programa presentó algunas deficiencias en el control sobre el trabajo de los diseñadores. Si bien el alcance de este estudio no llega al punto de analizar la calidad técnica del trabajo de interventores contratados con recursos del Programa, se puede evidenciar que a través del Contrato BID 029 de 2018 se contrataron actividades de ajuste en diseños de renovación de redes de acueducto en San Andrés, si bien previamente y en el marco del Contrato BID 008 de 2015 se habíanefectuado trabajos de diseño sobre el mismo tema.

Capítulo 5

RESULTADOS DEL COMPONENTE 3. MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA COSTERA

El Componente 3 del Programa de mejoramiento de infraestructura costera responde a la necesidad identificada inicialmente de atender la erosión en las playas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Se le asignó un presupuesto de USD9 millones a ser ejecutados a través de dos subcomponentes: Mejora de la infraestructura costera con cuatro actividades y el Apoyo a la gestión integrada del riesgo de la erosión costera con tres actividades, como se presenta en el Cuadro 5.1.

Cuadro 5.1- Componente 3: Mejoramiento de infraestructura costera subcomponentes, actividades e indicadores de producto

SUBCOMPONENTES	ACTIVIDADES Y SUB-ACTIVIDADES	INDICADORES DE PRODUCTO (CONPES 3778)	RESULTADOS
Mejora de la infraestructura costera	(i) un estudio de pre-factibilidad para priorizar los sitios más vulnerables de la isla a los problemas de erosión costera según criterios socioeconómicos y ambientales	Estudios de diagnóstico y Pre-inversión para la recuperación realizados	Controlar la erosion y recuperación del litoral y mejorar la gestión del riesgo por erosión costera
	(ii) estudios de linea de base (por ej. oceanográficos) para verificar y medir los factores que contribuyen a la erosión en la costa oeste		
	(iii) estudios de factibilidad y diseños		
	Construcción de obras de estabilización de playas, las cuales podrán incluir medidas no-estructurales como estructurales tales como rompeolas sumergidos, espolones y reposición de arena.	Km de litoral de playas recuperadas en Providencia (Black Sand Bay)	
Apoyo a la gestión integrada del riesgo por erosión costera	(i) estudios de monitoreo in-situ y con imágenes de la dinámica de las playas y acantilados (puntos criticos	Estudios de monitoreo sobre dinámica de las playas y acantilados realizados	
	(ii) un sistema de análisis del riesgo por erosión costera y mapeo de vulnerabilidad a partir de la identificación de elementos expuestos	Sistema de análisis de los riesgos costeros y mapeo de vulnerabilidad diseñado e implementado	
	(iii) la capacitación en gestión integrada del riesgo por erosión e ingeniería costera - intercambio de experiencias con otros programas del Caribe	Talleres de capacitación en gestión integrada de riesgos costeros e ingeniería costera.	

Fuente: Contrato de empréstito (BID), CONPES 3778 de 2013, PMR 2014-2017

5.1 AVANCE GENERAL DEL COMPONENTE

La ejecución del Componente 3 se ha centrado en la contratación de estudios y obtención de diseños (pre-inversión) para la recuperación de playas en San Andrés y Providencia (Producto 3.1 de la MdR). La siguiente línea del tiempo muestra los diferentes hitos de este avance.

Figura 5.1- Línea del tiempo del Componente 3

AÑO	Obras	PRINCIPALES HITOS Proceso contratación estudios y diseños Playas de San Andrés e Interventoría de los mismos
2013		Inicio del Programa
2014		Suspensión general del programa por fallo de la Corte al artículo 151 de la Ley 1607 de 2012
2015		
2016	2do semestre	Firma contrato BID-017-2016 estudios y diseños Playas de San Andrés (Consorcio SISCO -AQUABIOSFERA) Acta de inicio Firma contrato BID-018-2016 interventoría a estudios y diseños playas de San Andrés (INCOSTAS) acta de inicio Firma contrato BID-019-2016 para control y seguimiento de estudios y diseños obras de San Andrés Acta de inicio
2017		
2018	1er semestre	Entrega final contrato BID-017-2016 estudios y diseños playas de San Andrés Finalización Contrato BID-018-2016 interventoría estudios y diseños playas de San Andrés Entrega Final Contrato BID-019-2016 para el control y seguimiento de estudios y diseños playas de San Andrés

Fuente: Elaboración propia con base en los informes semestrales del Programa

Durante el 2015 y primer semestre de 2016, FINDETER adelantó el proceso de selección para la contratación de un primer estudio de consultoría orientado a la generación de

diseños para la recuperación de Playas de San Andrés (Etapa 1), el cual se suscribió en noviembre de 2016 y los estudios y diseños se entregaron en mayo de 2018: "*Estudios de Impacto Ambiental según términos de referencia de la ANLA versión 2016 del "Proyecto para la recuperación de las playas de North End (Sprat Bight), Isla de San Andrés" y del "Proyecto para la protección del litoral de la bahía de Black Sand, Isla de Providencia*".

La ejecución de estos estudios y diseños se vio impactada porque en diciembre de 2016 la Autoridad Nacional de Licencias y Permisos Ambientales (ANLA) emitió una nueva versión de Términos de Referencia (TdR) (Resolución No. 1660-2016) para el desarrollo de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) lo que tendría que ser acogido por el contratista. Como consecuencia, la actualización de los EIA con los nuevos TdR del ANLA implicó negociación para ampliación del plazo y valor del contrato por COP650 millones. Acorde con los nuevos TdR del ANLA, los estudios de recuperación de estas playas incluyeron análisis adicionales por parte del Consorcio sobre fuentes de material (arena):

- Para el caso de Providencia se concluyó que se debían plantear fuentes diferentes de material al producido por las obras de dragado del canal de acceso al Puerto de Providencia ejecutadas por el INVIAS, dado que la calidad de los materiales generados no era aptos para estos fines;
- En el caso de San Andrés la opción más próxima era también la de aprovechar materiales de dragado del Puerto, pero el proceso de contratación de estas obras por INVIAS no había iniciado y no se tenía informaciones ciertas sobre volúmenes y calidad de futuros materiales o arenas a ser extraídas.

Con estos insumos, FINDETERtramitó ante la ANLA la solicitud de licencia ambiental para el proyecto de protección del litoral de la bahía de Black Sand en Providencia. Respecto del proyecto para la recuperación de las playas de North End (Sprat Bight) en San Andrés, el trámite de licenciamiento y la construcción está a cargo de la Gobernacion.

Adicionalmente, se contrataron actividades de control y seguimiento (por COP218.7 millones (Contrato BID 019 de 2016)sobre los estudios para la recuperación de las playas del Archipiélago (el contrato finalizó el 28 de febrero de 2018).

En desarrollo de este estudio, se ha podido recoger la inquietud de diferentes actores institucionales en la isla de San Andrés (Director de CORALINA, Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Gobernación), sobre la importancia que debe dársele a ejecutar las obras de recuperación de playas del archipiélago previstas bajo el Componente 3. En suma, la ejecución del Componente 3 se ha concentrado en la ejecución de los 3

estudios previstos del Producto 3.1 *Estudios de diagnóstico y Pre-inversión para la recuperación de playas* la con una ejecución de USD913.2 mil, 10% de la inversión aprobada del préstamo para este componente. Ahora, la ejecución del resto de productos dependerá de la aprobación del cupo fiscal descrito en la sección 2.1.

5.2 LECCIONES APRENDIDAS

De este Componente se pueden derivar dos lecciones aprendidas:

- La primera lección está en la importancia de realizar una exploración de las normas a cumplir, en este caso aquellas relacionadas con licencias y permisos ambientales que impactan directamente el objetivo del componente, así como los posibles cambios que estén en proceso de aprobación. Como se mencionó, la nueva exigencia del ANLA fue aprobada un mes después de la suscripción del contrato para los estudios y diseños.
- La segunda lección, es similar a una ya desarrollada en el Componente 2 y tiene que ver con la amenaza que constituye sobre el capital social por no poder cumplir con las obras de mejoramiento de playas comprometidas inicialmente con la comunidad.

Capítulo 6

RESULTADOS DEL COMPONENTE 4. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El Componente 4 del programa responde a las necesidades identificadas en SAPSC en donde se tienen fuentes de empleo limitadas que provienen del comercio, turismo, servicios públicos y gobierno; una alta informalidad, y las actividades productivas propias de la población nativa están rezagadas, por efecto de las limitaciones en términos de acceso al crédito y de capacidades empresariales, lo que consecuentemente ha aumentado la exclusión social. A este componente se le asignan USD5 millones de dólares, un 7% del valor del crédito del BID, lo que significó una apropiación en pesos por COP11,384,578,206 pesos. Inicialmente, se establece como mecanismos de ejecución el "diseño e implementación de un fondo de fomento empresarial, el cual proveerá crédito y asistencia técnica a las micro y pequeñas empresas en diferentes sectores entre los cuales se encuentra el de turismo" (BID, 2013) con las siguientes actividades, indicadores, y resultados esperados:

Cuadro 6.1- Marco lógico del Componente 4: Desarrollo económico local

SUBCOMPONENTES	ACTIVIDADES Y SUB-ACTIVIDADES	INDICADORES DE PRODUCTO (CONPES 3778)	RESULTADOS	INDICADORES DE RESULTADO
Diseño e implementación de un fondo de fomento empresarial, el cual proveerá crédito y asistencia técnica a las micro y pequeñas empresas en diferentes sectores entre los cuales se encuentra el de turismo	Diseño de un Fondo de Fomento Empresarial Promoción de la creación de nuevas empresas Promoción para fortalecer empresas existentes El Fondo financiará programas de asistencia técnica enfocados en actividades de fortalecimiento de capacidades productivas, así como en el desarrollo de bienes club, infraestructura productiva y la provisión de crédito en diferentes sectores entre los cuales se encuentra el turístico	Personas capacitadas en temas de formulación de proyectos productivos. *Meta: 75* Número de empresas apoyadas por el Fondo de Fomento Empresarial. *Meta. 60*	Micro y pequeñas empresas desarrolladas	Exportaciones per cápita del departamento aumentadas. *Meta final US47 mil*

Fuente: Contrato de empréstito (BID), CONPES 3778 de 2013, PMR 2014-2017

Este planteamiento se fue modificando en la medida que durante el 2015 se identificaba la oportunidad de trabajar con entidades establecidas en el Archipiélago, con amplia trayectoria y lecciones aprendidas como el Fondo Emprender del SENA y, poder utilizar canales para mejorar la irrigación de crédito formal, a través de las instituciones financieras ubicadas en el Archipiélago.

Así, para junio de 2016 se firma un acuerdo con el SENA y en junio de 2016 con el FNG. También se exploraron opciones como apoyar iniciativas de la Cámara de Comercio tales como realizar el censo empresarial, realizar programas de capacitación que incluyera un programa de formalización y bancarización con los pequeños empresarios del Archipiélago, pero finalmente no se lograron concretar.

Este componente tiene un porcentaje de ejecución del 80% a diciembre de 2018 frente a los recursos apropiados, con recursos legalizados con el BID por COP9 mil millones de pesos:COP6 mil millones por cuenta del Programa Antonieta Davis con el Fondo Emprender del SENA y COP3 mil millones por cuenta del Fondo Nacional de Garantías (FNG); frente a un total apropiado de COP11,384.58 millones de pesos. Esta ejecución se dio principalmente durante el año 2016 y 2017, como se evidencia a continuación.

6.1 Programa Antonieta Davis para el apoyo al emprendimiento

El primer canal para lograr los objetivos de este componente de Desarrollo Económico local tuvo como "foco" a los emprendimientos empresariales. Se hizo a través del denominado Programa Antonieta Davis que fue lanzado en junio de 2016 trasel convenioentre el SENA y FINDETER, por COP6,900 millones, en donde el SENA aportó COP900 millones. Según el Fondo Emprender en San Andrés, el programa Antonieta Davis fue"muy especial", en la medida que se hizo a través de una convocatoria cerrada exclusiva para el Archipiélago, a diferencia de las anteriores en donde, en los 14 años previos,el Fondo Emprender había viabilizado para San Andrés solamente 33 planes de negocios, lo que tenía relación con la dificultad de competir con otras regionesa través de convocatorias nacionales[38]. Otra connotación importante fue el nivel de transparencia que irradió el programa, y que de acuerdo a los entrevistados, "con Antonieta, la gente vio un proceso totalmente transparente, se le transmitió a la gente confiabilidad"[39].

En total se viabilizaron56emprendimientos (10 en Providencia). De estos 56emprendimientos, al momento de las entrevistas en el Archipiélago (cifras de septiembre de 2018), 49 se encontraban en curso.

Cuadro 6.2- Número de emprendimientos según su estado a noviembre de 2018 y porcentaje de ejecucion de recursos

	PRIMER CIERRE	SEGUNDO CIERRE	TERCER CIERRE	TOTAL GENERAL
Con ejecución de Recursos	24	19	14	57
Renuncio	2		1	3

[38] "Hemos estimado que un 80% de estos emprendimientos ya no existen" (Entrevista Fondo Emprender, San Andrés).

[39] Entrevista Fondo Emprender en San Andrés.

	PRIMER CIERRE	SEGUNDO CIERRE	TERCER CIERRE	TOTAL GENERAL
Terminación anticipada	2	3		5
Total general	28	22	15	65

Fuente: Fondo Emprender, consolidado a septiembre de 2018

En términos de recursos, se firmaron contratos por un valor de COP6,047.2 millones de pesos, de los cuales, a septiembre de 2018, se mantenía el 88% excluyendo los 7 emprendimientos que renunciaron o tuvieron una terminación anticipada (por un valor de COP805.97 millones de pesos). Está en trámite de devolución por parte del SENA al Programa de apoyo al desarrollo sostenible de SAPSC el monto de dinero que no fue asignado (FINDETER - UGRD, 2018).

Diversas razones llevaron a la renuncia o terminación temprana por parte de ocho emprendimientos. Por ejemplo, un caso de renuncia fue por regulaciones relacionadas con la entrada de vehículos a la isla en donde el emprendimiento se basaba en el montaje de restaurantes móviles ("food-trucks") construidos en el continente, y que no fue posible traerlos a la isla (Fuente: Entrevista con emprendedor). Otro caso fue afectado por el aumento de precios en el alquiler de locales, en donde inicialmente se presupuestó un alquiler de COP2 millones mensuales y, al momento de hacer realidad el emprendimiento, el alquilar costaba el doble o triple.

A diciembre de 2018, tras el vencimiento del convenio, estaba en trámite de devolución al programa un monto de COP720 millones que no se asignaron en las convocatorias realizadas (FINDETER - UGRD, 2018), y no se prevé renovar el convenio para que sean abiertas otras nuevamente. Entre las razones para ello están el énfasis actual en la economía naranja con una nueva convocatoria a nivel nacional, y la problemática de lograr una interlocución con la gobernación interina del Archipiélago para una nueva convocatoria cerrada.

Durante la ejecución del Programa Antonieta Davis, fue sobresaliente la respuesta del Fondo Emprender y su compromiso por sacarlo adelante. Por ejemplo, mientras normalmente un plan de negocios se formulaba en un mes y medio o dos meses, en el programa fue posible formular tres planes en un mes, debido al refuerzo en el equipo de asesores con personal proveniente de diferentes partes del país y con mayor experiencia en esta labor. El SENA dispuso su infraestructura para facilitar la atención de los emprendedores, así como el acceso a internet.

Se fue modificando el proceso, aprendiendo la importancia de dar una sensibilización inicial, un taller de ideación, entrenamiento para el "pitch"[40] y luego el "pitch" o

[40] Consiste en la presentación de la idea empresarial por parte de los emprendedores a los delegados del Fondo Emprender.

sustentación del emprendimiento, para dar visto bueno a seguir o no en el proceso. "Con Antonieta, se mejoró muchísimo la formulación, y realmente subió la calidad"[4]. En este proceso, "el gestor ayuda a aterrizar al emprendedor y baja las ideas a un plan de negocios".

Una vez viabilizados y en ejecución los emprendimientos, el proceso enfrentó situaciones que pudieron generar algunos traumatismos desde el punto de vista de los emprendedores tales como que, si bien se contaba con gestores por parte del Fondo Emprender, éstos tenían fuertes limitaciones de tiempo y fue la figura del auditor, la que terminó siendo "un poco asesor".

Los grupos focales y las entrevistas con los emprendedores dieron cuenta del proceso vivido, en donde lo primero que fue claro es que los emprendedores que accedieron a Antonieta constituyen un grupo "selecto" con competencias en términos de conocimiento informático, administrativo, conocimiento del negocio, algo de experiencia, mucho entusiasmo y disponibilidad de tiempo. De igual forma, tal como uno de ellos manifestó, "hay que tener una base económica para poder estar en el proceso, por ejemplo, hay que tener algo de flujo de caja ya en la ejecución".

Algunos emprendedores enfrentaron importantes cuellos de botella relacionados con la lentitud de las entidades en la isla para otorgar permisos (p.e. permisos ambientales, y de uso del suelo), o con dificultades para demostrar la tenencia de la tierra, o por la falta de titularidad en la tenencia de predios (p.e. procesos de sucesión nunca terminados). Otra dificultad la constituyó la disponibilidad de mano de obra capacitada, según el mismo Fondo Emprender, "la explicación puede ser que es la tasa de desempleo más baja del país, y la informalidad es bien paga. Es un problema para formarse y el que está trabajando no lo valora".

Las exigencias del Fondo Emprender, constituyeron una fuente de crítica por parte de los emprendedores en el grupo focal. Por ejemplo, la exigencia de tres cotizaciones de insumos[5], que muy posiblemente tenían un solo proveedor en el Archipiélago, fue una dificultad importante: "acá uno se vara por un tornillo".Otro tema que ocasionó "dolores de cabeza" según algunos, fue la cantidad de requisitos que se deben adjuntar para lograr los desembolsos, aunado por la dificultad en el acceso a la plataforma del Fondo dada la baja conectividad (internet intermitente) existente en la isla.

> *"Los desembolsos se demoran incluso cuando los papeles están en orden, piden demasiados documentos para los avales y para desembolsos. Solicitan mucha papelería que se debe imprimir, lo que no consideran sustentable ambientalmente. Son muchos documentos que revisar y por lo*

[4] Entrevista Fondo Emprender en San Andrés.
[5] En donde la mayor dificultad era encontrar proveedores de un mismo producto (misma referencia).

tanto se han ido errores. Devuelven las facturas o documentos por cuestiones mínimas, por ejemplo una factura porque la letra era muy pequeña. La interventora varias veces revisaba el último día de plazo para subir los documentos en la plataforma, dando muy poco tiempo para corregir, en caso de que se necesitara" (Grupo focal con emprendedores en Providencia)

Estas situaciones llevaron a que casi la mitad de los emprendimientos tuvieran que solicitar prórrogas. La dificultad de reunir toda la documentación necesaria y los avales llevó a que en algunos casos se incumpliera con los plazos establecidos en los planes de negocios. Incluso, según algunas de las entrevistas realizadas, mientras lograban aprobación de los desembolsos por parte del Fondo Emprender, se tuvo que acudir a préstamos para cumplir con compromisos previamente establecidos, como el pago de arriendos, por ejemplo.

En el caso de Providencia se presentaron situaciones particulares relacionadas con la difícil disponibilidad de materiales o insumos que deben venir de San Andrés (o del continente), "los materiales son difíciles de conseguir; no podemos conseguir todo, a veces se demoran dos semanas o un mes en llegar los materiales". Esto también incide en los presupuestos, haciendo más costoso un mismo ítem en el Archipiélago que en el continente:

> *"Los materiales aquí son mucho más costosos. Unos materiales de construcción que coticé en Cartagena costaban 8.700.000, aquí me salían por 18 millones; los mismos materiales".*
>
> *" Algunas compañías incluyen el flete en la cotización, pero en general las compañías no saben cuánto va a costar el flete desde Barranquilla hasta Providencia, entonces no se incluye en la cotización y ese dinero no se puede solicitar (al Fondo Emprender)" (Grupo focal con emprendedores en Providencia).*

Sin embargo, el balance es muy positivo, y por encima de las dificultades y de los retos, lo que se encuentra es un grupo de emprendedores que reconocen en "Antonieta" la única oportunidad de hacer realidad su emprendimiento, y de haber logrado estar a la altura pues cumplir con sus exigencias "les fortaleció". Adicionalmente, según varios testimonios tuvieron la capacidad de ir adaptándose al mercado. Se escucharon afirmaciones como:

> *"No es fácil competir, pero yo siento que estamos trabajando con un propósito, tenemos una meta y no nos rendimos, algunas veces tenemos tormentas y nos recuperamos" (Entrevista con emprendedor, San Andrés).*
>
> *"Fue mucho sacrificio, pero valió la pena. Voy a trabajar para mí y para mi familia". "Se necesita gran tenacidad", "el Fondo Emprender da ese apoyo económico que realmente es clave" (Grupo focal con emprendedores en Providencia).*

Al finalizar el año 2018, de los 57 emprendimientos en curso, 43 ya se encontraban en un estado contractual de "terminado" (75%), lo que implica que el emprendimiento ya ha cumplido con las metas establecidas y su proceso de apoyo del Fondo Emprender ha finalizado señalando una proyección positiva hacia el futuro. Algunos testimonios dan cuenta de esto:

> *"(Intonieta) me cambió la vida, estoy manejando una cantidad de dinero que nunca pensé, pienso, vamos a ampliar la proyección, vamos a crecer, desde mi núcleo de negocio hay mucha proyección" (Grupo focal con emprendedores en San Andrés).*

De igual forma, las visitas de campo a los emprendimientos son evidencia del proceso de fortalecimiento de los mismos, y dan un parte positivo frente a su sostenibilidad.

Fuente: Econométrica. fotos tomadas durante el trabajo de campo Noviembre de 2018

Cabe mencionar que en la evaluación del Fondo Emprender, realizada en 2014 (UT Econometría - Oportundidad Estratégica - SEI, 2014), se encontró una tasa de sostenibilidad del 60% de los proyectos financiados por el Fondo, teniendo en cuenta emprendimientos beneficiarios de 10 años anteriores a la evaluación.

6.2 GARANTÍA ESPECIAL PARA LOS EMPRESARIOS DEL ARCHIPIÉLAGO

El segundo canal para la ejecución de incentivos para el desarrollo económico local fue promoviendo la irrigación de crédito a las pequeñas y medianas empresas (PyMES) a través del uso de garantías ofrecidas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG), aprovechando la presencia de entidades financieras formales en el Archipiélago. En este caso, el enfoque es de "fortalecimiento empresarial" y el "foco" fue el de empresas ya establecidas en la isla con algún tiempo de existencia y una demostrada capacidad de pago.

Las conversaciones entre el Fondo Nacional de Garantías y FINDETER venían desde agosto de 2015 y en junio de 2016 se firma el contrato entre las partes con la creación de una fiducia por COP3 mil millones de pesos[43], en la línea de asunción de riesgo[11]. Estos

[11] Con la firma del contrato, los recursos quedan ejecutados.

COP3 mil millones, garantizan COP38 mil millones de pesos. La decisión de preferir la línea de asunción de riesgo tiene como racionalidad dejar que el empresario asuma alguna corresponsabilidad al pagar la comisión. Como alternativa se tenía tomar la línea de subsidio de comisión[45]. Además, el mandato de COP3 mil millones de pesos se mantendría en la medida que el pago de la comisión compensaría los créditos que se siniestraran, lo que también era interés de FINDETER de tal forma que al final, este mandato pasara a ser recursos del FNG (Entrevista FINDETER).

Se acordó garantizar un 70% del valor de los créditos, lo que para las instituciones financieras significaba una menor provisión y, así colocar crédito utilizando las garantías del FNG, le genera mayor utilidad a su unidad de negocio (Entrevista con la FNG). Según los funcionarios de las entidades bancarias entrevistadas en San Andrés, "normalmente se trabaja con garantías del 50% y esta línea tenía el atractivo de subirla al 70%... además la provisión es menor y por lo tanto, se le abre al banco mayor capacidad de colocación" (Entrevista BBVA).

Inicialmente, se acordó una comisión del 3.93% más anual IVA anticipado, pero la baja movilidad de la línea llevó a decidir una reducción en la comisión dejándola en la tasa que los bancos tuvieran en la modalidad de multipropósito, que van desde 2.2% a 4% (Otro-si de abril de 2017). De igual forma, se amplió el tiempo de ejecución del contrato hasta junio de 2020 (Otro-si de mayo de 2017).

Para diciembre 31 de 2017, el FNG había avalado créditos por un valor de COP1,045 millones, lo que subió a COP5,453 millones de pesos según el último reporte disponible del FNG a FINDETER (octubre 2018). Para este corte, el activo del fondo sumaba COP2,972 millones de pesos y se han garantizado 54 créditos. La colocación de créditos con esta garantía ha estado liderada por el Banco de Bogotá (44%), seguido por el Banco Davivienda (39%) y menor medida el Banco BBVA con un 10% y el Banco de Occidente con un 8% (FINDETER - UGRD, 2018). Cabe aclarar que, dada la reserva bancaria existente, no se tuvo acceso a los crédito-habientes, por lo tanto no se tiene información al respecto.

---

[44] En la línea de asunción al riesgo la garantía se ejecuta en la medida que el cliente incumple sus obligaciones. El empresario debe pagar el costo de la comisión, aparte de asumir el costo de la tasa de interés del crédito. El monto en la fiducia se asume como un "mandato", y éste permanecerá constante en la medida que la comisión compense valores que se tengan que cubrir de créditos siniestralizados.

[45] El subsidio de comisión presenta una modalidad en donde el FNG asume el costo de la comisión (total o parcialmente) que implica el uso de garantías y exime de la misma al empresario. En este caso, el "mandato" se consume en la medida que se coloca crédito utilizando el FNG.

A pesar de la fuerte labor realizada por el FNG y FINDETER en la promoción de la línea y en la sensibilización con las entidades financieras, el bajo movimiento de garantías por parte de los bancos tiene varias razones, según éstos. Una primera razón de gran importancia está relacionada con los costos que debe asumir el empresario al momento de tomar un crédito con esta garantía, lo que compite con otros mecanismos de garantía del mismo FNG como el *cliente preferente* otorgado a PyMES sobresalientes por su historial crediticio, con saldos de crédito por encima de COP800 millones de pesos. Estos clientes preferentes son cubiertos por garantías del 50% pero con comisiones no superiores al 1.8%.

> *"Acá es un poco complicado promocionarla, como es un lugar tan pequeño, las personas ya saben todo y la competencia es difícil, no quieren comisiones, ni tasas altas. Los ya posicionados no quieren garantía por la comisión. Muchos prefieren FNG al 50% o tienen comisiones preferenciales 1.5%. Por otra parte, sólo en los casos en donde la PyME tiene un afán, accede a usar la línea del FNG San Andrés Sostenible" (Entrevista entidad financiera).*

La segunda razón, según los bancos, es que lo que prima en la decisión de otorgar un crédito es la capacidad de pago de la PyME, independientemente de contar con la garantía.

> *"Ni el FNG ni una hipoteca son variables decisorias al momento de otorgar un crédito, pero lo que prima es la posibilidad de pago del empresario. Lo que prima es la capacidad de pago de la persona, lo último que le interesa es quedarse con esa propiedad o cobrar eso. Lo que interesa es prestar su plata y que le paguen sus intereses…. El negocio del banco no es colocar plata a clientes que no pueden pagar, así tenga todas las garantías externas. Es por eso que no se usa tanto" (Entrevista entidad financiera).*

Una tercera razón es el nicho de mercado en el Archipiélago para el uso de garantías, tal como afirmaba una de las entidades, "con los nuevos, es más difícil porque no cumplen con los requerimientos, eso limita mucho en el uso de las líneas…". Lo anterior también confirma que esta línea de acción está dirigida a empresas pequeñas y medianas con algún nivel de estabilidad.

6.3 LECCIONES APRENDIDAS

El análisis del componente de desarrollo económico local permite identificar las siguientes lecciones aprendidas:

- Identificación de la problemática: Haber definido claramente la problemática existente en términos de la carencia de mecanismos para la impulsar la creación de empresas y generar herramientas hacerlas viables, fue un acierto y se puede catalogar como una buena práctica.

- Ajuste en las actividades planeadas: Haber tenido la capacidad de modificar el enfoque planteado inicialmente en este componente, en donde se pensaba montar un fondo de fomento empresarial es una de las mejores prácticas que se realizaron en el programa. Se identifica que basados en una mirada analítica de la realidad del Archipiélago, primaron principios de practicidad y del uso de los potenciales locales ya existentes.
- Selección de aliados: Trabajar con el Fondo Emprender del SENA y con el FNG fue un gran acierto. El Fondo Emprender, aparte de ser el programa de emprendimiento más grande de América Latina con una extensa experiencia a nivel nacional y contar con procesos de operación maduros, ya tenía experiencia de trabajo en el Archipiélago, y conocía previamente algunos de los emprendimientos presentados a la convocatoria de Antonieta Davis. Por otra parte, haber seleccionado trabajar los apoyos crediticios a través del FNG fue acertado porque el canal de llegada a las empresas era a través de entidades financieras formales con experiencia y conocimiento del sector empresarial de la isla.
- Reflexiones frente a los aspectos diferenciales del Archipiélago: Como lecciones aprendidas para el Fondo Emprender y sus esfuerzos de apoyo a emprendimientos se debe repensar cómo adaptar los requisitos estándar que se exigen a nivel nacional, a las condiciones particulares del archipiélago y a sus realidades. Por ejemplo, la escasez de proveedores, los extra-costos que implica traer los insumos del continente, la escasez de lugares aptos para el montaje de los negocios, la titularidad de los predios, los tiempos que toma el otorgamiento de permisos, licencias y trámites, entre otros. Otra característica importante en San Andrés es que los emprendimientos que están fuertemente ligados al turismo se enfrentan a un mercado de "temporadas", lo que podría llevar a pensar a alguna consideración frente a las metas a cumplir en el plan de negocios. Todas estas realidades son particularidades que se deberían considerar frente a los requisitos para los desembolsos, así como el flujo de caja de recursos, las metas a cumplir, e incluso frente al valor total del apoyo dado al emprendimiento.
- Resultados que aportan significativamente a la construcción de confianza: El balance de los resultados en este Componente sí que han aportado a la construcción de confianza entre el Gobierno Nacional y los emprendedores y empresarios de las islas en donde reconocen abiertamente el haberse desarrollado un proceso transparente y el haberse respondido integralmente a lo prometido.

Capítulo 7

RESULTADOS DEL COMPONENTE 5. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL Y AMBIENTAL

El componente 5, de fortalecimiento de la institucionalidad para la sostenibilidad fiscal[46], tuvo inicialmente una asignación de USD2.5 millones dólares, con el objetivo de fortalecer "la gestión tributaria y la gestión de la inversión pública para apoyar el desarrollo económico y social del archipiélago"[47], a través de las siguientes actividades, con el fin de lograr los siguientes indicadores de producto y resultado:

Cuadro 7.1 - Marco lógico del Componente 5: Fortalecimiento de la institucionalidad para la sostenibilidad fiscal

SUBCOMPONENTES	ACTIVIDADES Y SUB-ACTIVIDADES	INDICADORES DE PRODUCTO (CONPES 3778)	INDICADOR DE RESULTADO
Apoyo a la gestion tributaria	(i) Apoyo a la actualización del catastro inmobiliario	Predios que contienen información de nomenclatura y numeración catastral incorporados a la base de catastro	Mejora en el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) del departamento de San Andrés de 55,54 de 2012 a 59 en 2018.
	(ii) un diagnóstico sobre la estructura tributaria del Departamento y un plan de acción para su readecuación;	Diagnóstico y plan de acción sobre la estructura tributaria del Departamento realizados	
	(iii) el fortalecimiento del sistema de cobros coactivos		
	(iv) la capacitación de los funcionarios de la Secretaria de Hacienda del Departamento.	Talleres de capacitación a funcionarios de la Secretaria de Hacienda Departamental realizados: Funcionarios capacitados en temas de finanzas públicas	
Fortalecimiento de la gestión de la inversión publica	(i) la capacitación de funcionarios de la Gobernación en el uso de metodologias de identificación, análisis y evaluación ex-ante de proyectos, implementación y mantenimiento de las inversiones fisicas	Funcionarios del Gobierno Departamental capacitados en formulación y ejecución de Proyectos de Inversión Pública	
	(ii) un sistema de seguimiento y monitoreo de avance de la ejecución fisica de proyectos // para el seguimiento de la ejecución juridica de productos diseñados e implementados	Sistema de información para el seguimiento de la ejecución fisica de proyectos diseñado e implementado Sistema de información para el	

[46] En el documento CONPES 3778 de 2013 se lo denomino "Fortalecimiento de la institucionalidad para lograr Sostenibilidad fiscal en el mediano plazo".
[47] CONPES 3778 de 2013.

SUBCOMPONENTES ACTIVIDADES Y SUB-ACTIVIDADES	INDICADORES DE PRODUCTO (CONPES 3778)	INDICADOR DE RESULTADO
	seguimiento de la ejecución jurídica de proyectos diseñado e implementado	

Fuente: Contrato de empréstito (BID), CONPES 3778 de 2013, PMR 2014-201

Éstos tópicos surgieron a partir del diagnóstico en que se basó el diseño del programa, como consta en la justificación socioeconómica del mismo que se presenta en el documento CONPES 3778 de 2013(DNP, 2013). Se le otorga en dicho documento el calificativo de "preocupante" a la viabilidad en materia fiscal del Archipiélago, basado en hechos como los siguientes:

i) El desempeño fiscal calculado por el índice del DNP, que para su cálculo considera la capacidad del ente territorial para generar ingresos, el peso de los recursos propios, la participación de la inversión pública en los gastos totales, la sostenibilidad de la deuda y la capacidad de generar ahorro, en 2011 y 2012 este índice posicionaba al Departamento en el puesto 27 y 29 respectivamente entre los 32 del país.

ii) Los recursos propios sólo representaban el 30% de los ingresos corrientes.

iii) Las transferencias nacionales (SGP, Fosyga, Etesa) para la financiación del gasto, constituían más de 50% de las rentas totales.

iv) La limitada base tributaria (ingresos propios) se sumaba a la deficiente gestión tributaria, con tasas efectivas de cobro inferiores a las autorizadas por ley – recaudo de impuesto predial de 5.4% de los ingresos corrientes mientras que la media departamental era de 23%, basado en una tasa efectiva de 6 por mil cuando la Ley permite llegar hasta un tope de 16 por mil del valor catastral –.

Lo anterior reducía de manera importante la posibilidad de realizar y sostener las inversiones que se requieren parael desarrollo del archipiélago, lo que estaba afectado además por una composición de los gastos con predominancia de aquellos de naturaleza corriente que se dedican al servicio público y de funcionamiento (peso alto de los pagos de los pasivos pensionales).

En el mencionado documento se estimó que con la nueva ley de regalías, el Departamento de SAPSC recibiría aproximadamente USD35 millones por año, lo que representaba un incremento potencial del monto de inversión en 200%. Sin embargo, de los recursos asignados por regalías en 2012, el 61% habían sido aprobados. De la consideración, tanto de la baja gestión fiscal como de la debilidad en la definición y formulación de proyectos, surgió el proyecto de fortalecer las capacidades del Gobierno Departamental para estructurar y ejecutar proyectos de inversión, entre otros con miras a aprovechar los recursos del Sistema General de Regalías.

7.1 AVANCE GENERAL DEL COMPONENTE

Como se muestra en laFigura 7.1, no son mucho los eventos que se destacan en el desarrollo del componente 5. Si bien, inició al tiempo con los demás componentes del Programa y sufrió la misma suspensión general debido al fallo de la Corte, sólo se observan hitos y acciones, fuera de las discusiones iniciales sobre su alcance, a partir del año 2016 y frente al subcomponente de Fortalecimiento de la gestión de la inversión pública. Es precisamente dentro del plan de actividades establecido en este subcomponente dentro del cual se realiza la Especialización en Gerencia Estratégica de Proyectos a partir del año 2016, quedándose sin realizar en el transcurso de estos cinco años las acciones previstas para el Subcomponente de Apoyo a la gestión tributaria.

Figura 7.1 - Línea de tiempo con principales hitos del Componente 5

AÑO	Actividades	PRINCIPALES HITOS Especialización en Gerencia Estratégica de Proyectos
2013		Inicio del Programa. Se diseña el componente 5 basado en el diagnóstico de una baja capacidad de gestión fiscal y de estructuración y ejecución de proyectos de inversión (documento CONPES 3778 de 2013)
2014		Suspensión general del programa por fallo de la Corte al artículo 151 de la Ley 1607 de 2012
2015	1er semestre	Findeter busca llevar a cabo 7 proyectos del componente 5, encontrando que no existe acuerdo con la Administración del Archipiélago en la realización de varios de ellos. Hay luz verde para la capacitación del recurso humano en formulación y evaluación de proyectos de inversión Firma del contrato para mejorar la capacidad de los empleados públicos que laboran en el Departamento de San Andrés y Santa Catalina en el diseño, formulación y evaluación de proyectos mediante la transferencia de conocimiento de herramientas técnicas y metodológicas aplicables a diversos contextos en el marco de la especialización en Gerencia Estratégica de Proyectos
	2do sem	Inicio de la Especialización para la primera cohorte de funcionarios por parte de la Universidad Nacional, sede Manizales
2016	1er sem	Finalizó la formación en la Especialización para la primera cohorte de funcionarios
	2do sem	Inicio de la Especialización para la segunda cohorte de funcionarios por parte de la Universidad Nacional, sede Manizales
2017	1er sem	Finalizó la formación en la Especialización para la segunda cohorte de funcionarios
	2do semestre	Por solicitud de la Gobernación se hacen cambios al componente y se redireccionan recursos a virtualización de la oficina jurídica y a Tarjeta Turismo.
		El Sistema de Información de Defensa Jurídica fue adelantado por la Gobernación según lo manifestado por la administración local y confirmado en oficio de octubre de 2017

Fuente: Elaboración propia a parte de información primaria y los distintos informes de seguimiento del Programa. 2018

El desarrollo de las actividades, inicialmente previstas fueron modificándose en la medida que se iban concretando los proyectos con la Administración del Archipiélago. Se llegó

inicialmente a un listado de 9 temas (que se presentan en la carta del Gobernador citada más adelante[48]):

1. Ajuste a los procedimientos y requisitos para adelantar los trámites asociados al Registro Nacional Automotor
2. Modernización de la tarjeta turística y contribución de uso de la infraestructura pública turística
3. Diseño e implementación del sistema de administración para la defensa jurídica
4. Capacitación en formulación y evaluación de proyectos, finanzas públicas territoriales
5. Actualización nomenclatura urbana y predial
6. Programa pedagógico para promover el pago voluntario y oportuno del impuesto
7. Campaña de sensibilización y socialización para la actualización del catastro
8. Programa de asistencia técnica en formulación y estructuración de proyectos, dirigida a funcionarios
9. Sistema de información para el seguimiento a la ejecución física de proyectos diseñados e implementados.

De estas actividades, quedó en firme las especializaciones en Gerencia Estratégica de Proyectos, que se empezaron a desarrollar con el contrato con la Universidad Nacional (Manizales) celebrado el 22 de noviembre de 2015 y para el 2017 ya se encontraban ejecutadas dos cohortes.

Con relación al resto de temas, un poco más de dos años después de haberse iniciado los diálogos con la Gobernación, en julio de 2017 el Gobernador de ese momento, en carta dirigida al Coordinador del Programa en FINDETER, solicitó una redistribución de los recursos de los temas acordados anteriormente, que se resumen así: Trasladar los recursos a la tarjeta de turismo[49] del tema de trámites asociados al Registro Nacional Automotor, de la actualización de la nomenclatura urbana y predial, del programa pedagógico para promover el pago voluntario y oportuno del impuesto, y del sistema de información para el seguimiento a la ejecución física de proyectos diseñados e implementados; trasladar los recursos del diseño e implementación del sistema de administración para la defensa jurídica y de la campaña de sensibilización y socialización para la actualización del catastro a la virtualización de la oficina jurídica.

En la justificación de estos traslados la Gobernación mencionaba que varios de los temas originales ya estaban siendo atendidos con recursos del Departamento, de forma que el

[48] Los productos de este componente son los presentados en el Cuadro 7.1

[49] Digitalización de la tarjeta de turismo, simplificación del trámite y el procedimiento, disminución de los tiempos de atención y seguridad transaccional durante el registro de ingreso y salida.

BID aprobó que esos temas se dieran por ejecutados en la componente 5 en términos físicos aunque no financieros.

Por lo tanto, la situación de ejecución física y financiera de este componente con corte a diciembre de 2018 se muestra en el Cuadro 7.2. Cabe aclarar que durante 2018 no hubo avances en la ejecución, de tal forma que los datos presentados con iguales a diciembre de 2017. Como se puede ver, la ejecución financiera se concentra en las especializaciones mencionadas con un valor ejecutado de USD164,223 lo que corresponde a dos cohortes que terminaron su especialización[50]. En la ejecución física se tiene, aparte de los funcionarios capacitados, se dan por ejecutados los productos de "Predios que contienen información de nomenclatura y numeración catastral incorporados a la base de catastro" y el "Sistema de información para la administración de la defensa jurídica diseñado e implementado".

Cuadro 7.2- Avance en metas físicas y financieras para productos del componente 5

PRODUCTOS	UNIDAD DE MEDIDA	EJECUCIÓN ACUMULADA A DICIEMBRE DE 2018	2019	TOTAL EJECUCIÓN ESPERADA
COMPONENTE 5: Fortalecimiento de la institucionalidad para la sostenibilidad fiscal		**USD164.223**	**USD 150.000**	**USD 314.223**
Predios que contienen información de nomenclatura y numeración catastral incorporados a la base de catastro	predios	18315	0	18.315
	Costo USD	-		-
Personas capacitadas en temas de finanzas publicas en la gobernación	Personas	0	30	30
	Costo USD	-	$ 150.000	$ 150.000
Diagnóstico y plan de acción sobre la estructura tributaria del Departamento realizados	Estudio	1	0	1
	Costo USD	-		-
Funcionarios del Gobierno Departamental capacitados en formulación y ejecución de Proyectos de Inversión Pública	Personas	37		37
	Costo USD	$ 164.223	-	$ 164.223
Sistema de información para el seguimiento de la ejecucion fisica de proyectos diseñado e implementado	Sistema	1	0	1
	Costo USD	-		-
Sistema de información para la administración de la defensa juridica diseñado e implementado	Sistema	1	0	1
	Costo USD	-		-

Fuente: PEP-POA 10-12-2018 FINDETER

[50] Se ha de una tercera cohorte programada para 2019.

7.2 Especialización en Gerencia Estratégica de Proyectos

La especialización en Gerencia Estratégica de Proyectos a cargo de la Universidad Nacional – Sede Manizales tuvo dos cohortes con un total de 37 funcionarios graduados. El balance general es satisfactorio, como se desprende del grupo focal realizado con funcionarios que participaron en éstas y se graduaron.

Sobre la convocatoria se mencionó que fue amplia y bien organizada, no participaron en el diseño de la especialización pero consideraron que fue pertinente, la percepción sobre la utilidad de la especialización es positiva, afirman haber fortalecido sus conocimientos y habilidades, siendo igualmente productiva en lo personal. Solamente se mencionó que se hubiera podido profundizar más en algunos temas, por ejemplo en formulación de proyectos.

En relación con la utilidad, en particular una asistente al grupo focal que labora en el Infotep de San Andrés dio ejemplos sobre cómo le había servido la especialización en temas de su cargo, entre ellos en la coordinación de un proyecto de inversion denominado "Articulación de la Educación Media con la Educación Superior", donde tiene que reportar los avances de éste al DNP.

Respecto de la sostenibilidad futura de estos programas se mencionó que deben preparar formadores, para lo cual es importante capacitar profesionales de las islas que puedancontinuar esta labor en conexión con las sedes de la Universidad Nacional de San Andrés. También expresaron que se deben escoger grupos de especialistas que se encarguen de gestionar la consecución de recursos de inversión para las islas.

Por otra parte, en la entrevista telefónica realizada con el encargado de las especializaciones de San Andrés en la Universidad Nacional – Sede Manizáles, como dificultades del proyecto, además de los problemas conocidos de la contratación pública, señaló la escasez grande de bibliotecas y librerías en el archipiélago. Efectivamente, la excepción la hace la biblioteca de la sede del Banco de la República en San Andrés.

En 2019 se espera realizar una tercera cohorte con una inversion planeada de USD150,000.

7.3 Lecciones aprendidas

Posiblemente la gran lección aprendida en el desarrollo de ese componente ha sido la importancia de contar con un interlocutor local con real compromiso en responder con soluciones a problemáticas estructurales de su gestión. En este caso, la alta rotación de funcionarios e intereses encontrados al interior de la Gobernación, hicieron muy difícil

avanzar en los temas más críticos para mejorar la sostenibilidad fiscal del Departamento, dejandose ejecutar solamente temas de fortalecimiento del recurso humano.

A este respecto, en las entrevistas logradas en el Archipiélago,en especial en la entrevista con el Jefe de Rentas, de la Secretaría de Haciendase confirmó que persiste la necesidad de la automatización de la tarjeta de turismo cuyos recursos significan el 78% de los recursos del Departamento[51], su automatización permitiría reducir aún más los procesos y tiempos que esto implica para las aerolíneas y para los turistas que ingresan a las islas, así como un mayor control de estos ingresos para la Administración.

Advierte también que permanecen muchos de los aspectos detectados en el diagnóstico que condujo a la planeación inicial del crédito, donde se refuerza entre otros lo de nomenclatura urbana y predial, y surge como recomendación la necesidad de una capacitación en aspectos tributarios, de recaudo, seguimiento, cobro, etc. a los funcionarios de esta secretaría.

[51] Información suministrada en entrevista con el Jefe de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Para 2018 los ingresos por tarjeta de turismo alcanzaron COL$80 mil millones de pesos de los COL$102.5 mil millones de ingresos totales del Departamento.

Capítulo 8

CONCLUSIONES

Recogiendo el análisis realizado en esta evaluación de medio término se pueden establecer una serie de conclusiones que se presentan a continuación.

8.1 SOBRE UN DISEÑO CON UNA TEORÍA DEL CAMBIO INCOMPLETA

El diseño del programa, inicialmente planteado en el CONPES 3778 de 2013, luego reflejado en el contrato de préstamo BID (3104/OC-CO) y en la Matriz de Resultados (MdR) sobre la cual se juzgará la ejecución final del programa, amerita una reflexión basada en la "teoría de cambio" que llevó a que de unas necesidades identificadas se diseñaran unas actividades, y que de éstas de plantearan unos resultados y un impacto global; así como los supuestos sobre los cuales se fundamentó el diseño (Retolaza, Iñigo - UNDP/HIVOS, 2010).

Se podría pensar que una aproximación a los supuestos fue la construcción de la matriz de riesgos, la cual de alguna manera reflejaba lo que se iba identificando como riesgo frente a la ejecución en cada uno de los componentes. Sin embargo, las realidades a enfrentar no fueron dimensionadas en un principio, y tal como lo decían en una entrevista "para ese momento (del diseño) había un POT viejo y un sistema de información geografica desactualizado. El IGAC no hizo los insumos necesarios".

Muchos son los ejemplos que reflejan el desconocimiento de las realidades y los intereses locales. Uno de los más evidentes se presentó en el Componente 5 sobre fortalecimiento fiscal, en donde sus productos fueron distantes de los intereses institucionales de la Gobernación del Departamento, lo que luego se reflejó en una total restructuración de actividades.

Por otra parte, el haberse comprometido a lograr, como impacto del programa, la disminución del porcentaje de población con un valor inferior a 50 puntos en el SISBEN a partir de las actividades del programa da indicios de haber sido excesivamente optimistas en el momento del diseño, y de alguna forma ajenos al contexto local. De la misma manera, indicadores de resultado como lograr aumentar la valorización de las propiedades a partir de las actividades del Componente 1, y peor aún, el aumento en las

exportaciones a partir del fomento de emprendimientos en una economía basada en el turismo (servicios prestados localmente) del Componente 4, soporta igualmente la conclusión planteada.

Un segundo punto central en el diseño del programa que debilita su potencial de impacto es la desarticulación con la Fase 1 del Plan San Andrés. De las entrevistas realizadas a lo largo de esta consultoría, no se logró encontrar evidencia que permitiera entender cómo los procesos de la Fase 1 se enlazaban con la Fase 2 (Programa bajo evaluación), lo que es una pérdida de oportunidad de una intervención realmente integral optimizando los recursos disponibles.

Según algunas entrevistas realizadas con personas que participaron en la fase de diseño del programa, a pesar de haberse realizado "más de 11 mesas de trabajo" reuniones en el Archipiélago, la premura con que se requirió realizar el CONPES y luego el contrato de préstamo con el BID llevó a un débil planteamiento.

Lo anterior suma a que este diseño fue realizado en 2013, pero tras la suspensión del programa, fue implementado a partir de 2015, momento en donde las realidades habían cambiado y se requería de una revisión total, sin embargo, la Matriz de Resultados (MdR) se tuvo que mantener, lo que ha implicado que hacia adelante la ejecución del programa esté comprometida a cumplir unos objetivos "desbordados", y en algunos casos desvinculados de las actividades realizadas.

8.2 SOBRE EL RETRASO EN INICIAR EL PROGRAMA

Fue desafortunada la situación presentada en julio de 2014 cuando la Corte Constitucional declara inexequible algunos artículos de la Ley 1607 de 2012. La Ley centrada en expedir normas en materia tributaria fue vista por el Gobierno Nacional como una oportunidad para incluir la "Subcuenta Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres" (Artículo 151), en medio de la premura para responder a la situación tras el fallo de La Haya. Tras la revisión realizada por la Corte, para 2014, ésta consideró que los artículos 151, 152, 153, 154, 155, 189 y 191 regulaban aspectos que carecían de relación sistemática o causal o lógica con la materia tributaria, violando el principio de unidad de materia y los declaró inexequibles.

Como consecuencia, se suspendió el programa durante 2014 hasta el primer trimestre de 2015, generando traumatismos en la relación con la población del Archipiélago, y aunque se aprovechó para ajustar la planeación, los cronogramas de trabajo se vieron afectados.

8.3 SOBREUNA INSTITUCIONALIDADCON DOS EJECUTORES Y MULTIPLES ACTORES

Un tercer elemento del diseño que amerita reflexión es la conformación de una institucionalidad para la implementación del programa bajo dos actores. Por una parte, la UNGRD quien, desde el CONPES 3778 de 2013 estaba como responsable de la ejecución presupuestal, dado que la subcuenta estaba creada dentro del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y luego, es quien recibe los recursos del crédito en su presupuesto; y FINDETER como entidad administradora de los recursos responsable de la ejecución del programa.

Inicialmente, parecería un acierto involucrar a la Unidad como ejecutora utilizando la subcuenta ya creada en 2012, y a FINDETER, como Banca de Desarrollo como implementadora, sin embargo, esta institucionalidad exigía un alta articulación entre las partes, que según algunas de las entrevistas realizadas, tuvo momentos de tensión y dificultad en donde FINDETER requería de respuestas más agiles por parte de la Unidad, y por su parte, miembros del CE perciben debilidades en la ejecución por parte de FINDETER.

Un elemento, que aunque parezca no relacionado terminó siendo una carga para FINDETER en términos de credibilidad y construcción de confianza fue la similitud que para muchos de los líderes del Archipiélago, existía entre una entidad como FONADE, con serios cuestionamientos por su ejecución pasada en las islas, y FINDETER.

Por otra parte, desde el CONPES se conformó el Comité Ejecutivo (CE) para facilitar la coordinación y articulación con participación de las entidades mencionadas, y adicionalmente, la Secretaría General de la Presidencia, el DNP y el Gobierno Departamental. Este organismo, tuvo igualmente debilidades dentro de las cuales está la alta rotación, especialmente en el DNP. Según esta misma entidad, existe una percepción de haber sido ajenos a la ejecución del programa, y solo requerirlos en "los momentos más críticos".

8.4 SOBRE UN TECHO PRESUPUESTAL INSUFICIENTE

El contrato de préstamo por USD70 millones se terminó reflejando en el presupuesto de la Nación, asignado a la Unidad, en COL$161.1 mil millones de pesos, bajo la figura de vigencias futuras para 5 años. Este valor se obtuvo utilizando tasas de cambio sobre la proyección de la ejecución del crédito en dólares, que en promedio fueron de $2,301 pesos por dólar. Sin embargo, como es explicado en detalle en la sección 2.1, la tasa de

cambio promedio para el periodo 2015-2018 ha sido $3,111 pesos por dólar, lo que conlleva a una desvalorización de los recursos fijados en pesos.

Como consecuencia, la realidad que hay que enfrentar consiste en que se tiene un techo presupuestal de COLCOP161.1 mil millones (USD53.3 millones aproximadamente) de un crédito contratado de USD70 millones, lo que llevaría a dos opciones:

- La primera, agotar los recursos hasta el techo presupuestal, con graves implicaciones, no solamente en términos del cumplimiento del contrato entre la Nación y el BID, sino la no ejecución de algunos de los productos, reflejados en los últimos planes de ejecución y mencionados en este informe, como por ejemplo la revitalización del centro urbano del Componente 1 y las obras de mejora de infraestructura costera del Componente 3, con un muy alto costo en términos de credibilidad y confianza ante el incumplimiento de compromisos con la población de las islas.
- La segunda es que el Gobierno Nacional autorice apropiar un mayor valor de recursos en moneda nacional hasta el valor del crédito en dólares, para lo cual, tras las entrevistas realizadas, se encontró la mayor disposición de la Presidencia y el DNP por apoyar la gestión requerida ante el Ministerio de Hacienda. De todas maneras, dado el tiempo que resta del crédito y las dificultades que se han presentado y descritas en este informe, esto constituye un reto importante para su ejecución.

8.5 SOBRE UNA EJECUCIÓN REZAGADA, CON LOGROS PARCIALES

El programa se ha venido ejecutado teniendo como contexto un techo presupuestal en pesos inferior al valor del crédito, una institucionalidad compleja y exigencias de resultados extremadamente "optimistas" reflejadas en una inflexible Matriz de Resultados. A esto se le suma, el reto de ejecutar un programa en el Archipiélago con todas las complejidades que tal realidad amerita y se reflejan en la ejecución de los diferentes productos.

A diciembre 10 de 2018, la ejecución total en dólares correspondió a 24.7% del valor del crédito y 32.4% del techo presupuestal en pesos. Esta ejecución se ha visto especialmente impactada por los contratos de obra, en particular lo relacionado al Componente 2, sobre Provisión y acceso a los servicios de agua y saneamiento y el Componente 1, sobre Mejoramiento Integral de Barrios.

En el proceso, el rezago presupuestal respecto de las vigencias futuras llevó en su momento a gestionar una flexibilización puntual en 2017 y para 2018, se requirió la flexibilización permanente para poder lograr los desembolsos del crédito con 50% de

ejecución en lugar de 80%, con implicaciones en términos contractuales requiriéndose otro-sí al contrato de préstamo e involucrar una fuerte gestión por parte de la Presidencia de la República.

En términos de productos y utilizando la Matriz de Resultados (MdR)[27], a corte de diciembre de 2018:

- En el Componente 1 se han logrado los 6 proyectos de mejoramiento de barrios y, dentro de dichos contratos, los programas de capacitación previstos.
- En el Componente 2, la terminación del Plan Director del Recurso Hídrico.
- En el Componente 3 se tienen realizados estudios de diagnóstico.
- En el Componente 4 se cierra el ciclo de intervención con el Fondo Emprender y se sigue avanzando con el Fondo Nacional de Garantías; y,
- En Componente 5 se mantienen los productos de formación de funcionarios y, se incorporan los productos que la gobernación informó haber realizado o estar realizando.

La ejecución de FINDETER, en medio de todas las dificultades, deja también una marca importante en las islas en donde se ha mostrado perseverancia, transparencia y sobre todo un fuerte trabajo de construcción de confianza. En este sentido, se considera que uno de los logros más relevantes del programa ha sido el avance en lo que se podría denominar "capital social", el cual se entiende como"las características de la organización social como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficio mutuo" (Rodríguez & Limas & Hernández, 2013, pág. 194). Este concepto está muy asociado a la confianza que pueden tener entre sí las personas en determinados contextos, así como a la forma como perciben a la institucionalidad y la confianza que ésta les genera.

La población en el Archipiélago, en especial la población raizal ha perdido la confianzafrente al Gobierno Nacional, que es uno de los componentes fundamentales del "capital social" debido a una larga historia de desencuentros, abandono, imposiciones y frustración, y este programa, ha ido aportando a su recuperación. Sin embargo, este mismo logro es el que se encuentra en mayor riesgo frente al escenario de no aprobar el aumento en cupo fiscal hasta cubrir los USD70 millones de dólares, y no poder honrar totalmente los compromisos adquiridos con la comunidad, y aun aprobándose, en cumplir en tan corto tiempo, los productos faltantes.

[27] Esta matriz muestra los productos ya obtenidos e invisibiliza los avances en los procesos para su obtención.

3.3.7 Sobre el Componente 1

El Componente 1 de Desarrollo Urbano Integral avanzó significativamente durante el año 2018 en el subcomponente Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) con un escenario deportivo y cultural, obras de urbanismo y construcción de andenes, una terraza para actividades sociales y recreativas con cancha de futbol, ciclorutа y parque en San Andrés, y el Colegio Boyacá y el Colegio Bomboná, así como la adecuación del complejo deportivo, y andenes en Providencia.

El alcance inicial del componente se vio modificado, aparte de los ajustes tras los procesos de diálogo con las comunidades, por la redistribución de presupuesto hacia el Componente 2 y la restricciones de cupo fiscal de todo el Programa, afectando la ejecución de obras del subcomponente "Revitalización del centro urbano San Andrés y de las adyacencias de las principales playas", en donde se cuenta solamente con diseños para la recuperación del espacio peatonal en el centro urbano de San Andrés.

Varios factores incidieron en retrasar los procesos de ejecución de las obras, entre los cuales están los temas de cesión y titularidad de los predios, los permisos ambientales (en especial el tema con la declaración de zona de humedal en parte de los terrenos de intervención de Simpson Well que afectó de manera importante el diseño, la decisión de qué obras realizar y luego la ejecución de las mismas), y la consecución de mano de obra local que obligó llevar mano de obra del continente (con sus respectivos costos).

La gestión social realizada es una característica sobresaliente en la ejecución de las obras del Componente 1 en donde se ha realizado un gran esfuerzo que es reconocido, en general, por las comunidades, en especial en Simpson Well y en Providencia. También es una experiencia que genera lecciones aprendidas que se derivan en recomendaciones para las obras restantes en el programa y para nuevos programas en el Archipiélago.

Un tema de fondo para la reflexión en este componente es el alcance de las obras de mejoramiento "integral" de barrios. Por una parte, el término generaba gran expectativa en la comunidad, más aún al realizar diagnósticos participativos en donde se identificaban y priorizaban necesidades, como lo sucedido en Big Gough. Por otra parte, las obras que finalmente resultaron tienen una limitada capacidad de incidir en disminuir el déficit de algún servicio básico, tal como lo establecen los indicadores de resultados del mismo y en mejorar el acceso e infraestructura vial de estos lugares. Suponer que un centro cultural y el arreglo de andenes en Big Gough y San Luis, así como las obras de Simpson Well en San Andrés; y los colegios en Providencia disminuyan la proporción de "hogares que habitan en viviendas con déficit de algún servicio básico" o que "incrementen el valor de

las propiedades en la zona rural y urbana" requiere de una revisión juiciosa por parte del Comité Ejecutivo, que aunado a la disminución de recursos del Componente y el techo presupuestal, llevan a un llamado a revisar la MdR y los compromisos de la Nación frente al Banco en este componente.

8.5.2 Sobre el Componente 2

El Componente 2 de provisión y acceso a los servicios de agua y saneamiento resultó de gran importancia para la ejecución del programa al ser priorizada la planta desalinizadora tras la emergencia por suministro y abastecimiento de agua que tuvo lugar en 2016 en SAPSC. Así, los esfuerzos se reenfocaron hacia una rápida contratación para su diseño y construcción en un contrato a precio global por USD13.79 millones de dólares en enero de 2018, con la interventoría de la empresa operadora del servicio de acueducto y alcantarillado PROACTIV/VEOLIA. Durante el año 2018 se enfrentó la difícil situación de no lograr los permisos ambientales por parte de CORALINA para el uso de los pozos de captación presentados en las condiciones iniciales del contrato. Por lo tanto, sin una definición de la fuente de agua, se tienen limitados avances en la fase de diseño y, obviamente, sin avances en construcción. Acorde con FINDETER, se ha proyectado suscribir un Otrosí al Contrato con PROTECNO para adelantar actividades de construcción de pozos de prospección en lugares previamente acordados con CORALINA y la Gobernación, y de esta manera evaluar potencialidad y condiciones futuras de captación para la nueva planta de potabilización.

Así como en el Componente 1, la lección aprendida de contar con total claridad sobre los permisos y autorizaciones ambientales, y los temas relacionados con la ocupación y cesión de predios, antes de iniciar la contratación para la ejecución de diseños, obras y arranque u operación inicial del sistema, siendo en este componente más crítico, dadas las características del contrato de precio global.

En suma, la ejecución en el Componente, que ha sido del 16.7%, se ha dado básicamente por la finalización de los estudios e interventoría del Plan Director del Recurso Hídrico, y la fase inicial de diseños de redes de acueducto de San Andrés.

8.5.3 Sobre el Componente 3

La principal conclusión del Componente 3 de mejoramiento de infraestructura costera es su situación de desfinanciación por el techo presupuestal del programa. Al 10 de diciembre de 2018, el avance presentado, que alcanzó el 10% de ejecución, se limitó a la contratación de estudios y diseños de:

- Recuperación de playas en San Andrés y Providencia, con el agravante de un cambio en la regulación ambiental al inicio de la ejecución de dicho contrato que lo implicó una ampliación de plazo y valor del contrato.
- Estudios adicionales (Fase 2)para la recuperación de las playas del Archipiélago.

El resto de su ejecución, que contempla la ejecución de obras físicas de recuperación de playas en los sectores de Black Sand Bay (Providencia) y Spratt Bright (San Andrés) y que responde a una de las necesidades más importantes de las islas dependerá de la aprobacion del cupo fiscal que permita ampliar el techo presupuestal hasta los USD70 millones del valor del crédito.

5.2.4 Sobre el Componente 4

El Componente 4 sobre desarrollo económico local ha tenido una ejecución sobresaliente. FINDETER tuvo el acierto de modificar el planteamiento inicial que consistía en diseñar e implementar un fondo de fomento empresarial para otorgar crédito y asistencia técnica a micro y pequeñas empresas, y generar dos alianzas: La primera con el Fondo Emprender del SENA, quien ya tenía experiencia en las islas, y montar el Programa Antonieta Davis para financiar emprendimientos por COP6.9 mil millones de pesos. La segunda con el Fondo Nacional de Garantías aprovechando la presencia de entidades financieras formales en el Archipiélago, para incentivar el otorgamiento de créditos a través de garantizar el 70% del valor de los créditos.

A través del Programa Antonieta Davis se viabilizaron 56 emprendimientos (10 en Providencia) de los cuales, 49 se encontraban en curso en noviembre de 2018, 35de éstos ya han cumplido con las metas establecidas y su proceso de apoyo del Fondo Emprender ha finalizado señalando una proyección positiva hacia el futuro. Los testimonios recibidos fueron positivos, mencionando aprendizajes y retribución al esfuerzo.

Del proceso también se obtuvieron lecciones que llaman a la reflexión sobre las particularidades de las islas frente a futuros procesos, por ejemplo, los mayores costos, la limitada oferta de insumos, la dificultad de contar con tres cotizaciones de un mismo artículo, la fuerte tendencia estacional en la actividad económica que incide en el cumplimiento de las metas, entre otras.

Por su parte, la colocación de crédito con garantías (fiducia por COP3 mil millones), dirigido más hacia empresas ya consolidadas a través del sistema financiero formal, a octubre de 2018, tenía colocados 54 créditos, con 3 siniestros. Las entidades financieras entrevistadas dieron importantes razones para el limitado uso de esta facilidad, que, a pesar de generarle a la entidad financiera la posibilidad de aumentar su capacidad de

colocación (al exigir menor provisión), era poco atractiva para los empresarios por el alto costo de la comisión[53] y por el lado de los bancos, lo que prima en la decisión de otorgar un crédito es la capacidad de pago de la PyME, independientemente de contar con la garantía.

A pesar del desempeño mencionado y una ejecución del 90%, queda bajo reflexión el logro de los resultados planteados en la MdR de aumento en las "exportaciones per cápita del Departamento aumentadas" de USD42.7 millones de 2012 a USD47 millones, en donde la mayoría de los negocios apoyados tienen una fuerte relación con la principal actividad de las islas, el turismo, lo queno es un rubro de exportación en las cuentas nacionales, por lo tanto, carece de asociación las actividades del componente y su indicador de resultado.

8.5.5 Sobre el Componente 5

El Componente 5 de fortalecimiento de la institucionalidad para la sostenibilidad fiscal es el reflejo de la débil institucionalidad local, los intereses encontrados y cómo el diseño inicial no logra concretarse ante la inminente realidad en el Archipiélago. La ejecución se ha centrado en dos cohortes de graduados de la Especialización en Gerencia Estratégica de Proyectos (37 personas), y tras dos años de conversaciones, una carta de la Gobernación en donde confirma que algunos de los productos inicialmente propuestos ya los ha ejecutado (aunque en las entrevistas funcionarios públicos afirmen lo contrario) y solicita una redistribución de los recursos hacia rubros como la sistematización de la tarjeta de turismo, que finalmente no se concreta.

Finalmente, es objeto de reflexión medir el logro de este Componente a través del aumento en el Índice de Desempeño Fiscal, en donde, difícilmente las actividades a cargo del programa tendrían la capacidad para tal incidencia.

[53] Aunque se hubiera reducido de 3.9% a niveles del 2%.

Capítulo 9

RECOMENDACIONES Y PLAN GLOBAL DE AJUSTE

A continuación se presenta las recomendaciones derivadas de los hallazgos, las conclusiones y lecciones aprendidas analizadas en los anteriores capítulos.

9.1 AMPLIACIÓN DEL CUPO FISCAL

La primera recomendación por su importancia es no escatimar los esfuerzos necesarios para lograr la ampliación del cupo fiscal hasta alcanzar, en pesos, el valor del crédito de USD70 millones para ser ejecutados durante 2019 y 2020.En esta labor resulta central el liderazgo de la Presidencia de la República ante el Ministerio de Hacienda.

Como se ha desarrollado anteriormente, subir el techo fiscal hasta el equivalente a los USD70 millones de dólares del valor del crédito viabiliza la ejecución de los productos planeados para 2019 y 2020 de las obras de revitalización del centro urbano de San Andrés (Componente 1), obras de acueducto en Providencia (Componente 2) y la recuperación de playas (Componente 3), temas de vital importancia para el Archipiélago, y compromiso con la comunidad.

La situación presentada por la apropiación del presupuesto en pesos con vigencias futuras de un crédito en dólares, que muy posiblemente requiere contrataciones en dólares para su ejecución, no es nueva para el Gobierno Nacional y ha sido abordada anteriormente, como consta en comunicación del 13 de abril de 2015, publicada en el portal del DNP: "*El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó los cupos en dólares que por 11.3 billones de pesos permitirán el cierre financiero de la segunda ola de proyectos viales de cuarta generación (4G), cuyo costo total supera los 27 billones de pesos…La decisión del CONPES permitirá disminuir el riesgo cambiario para los inversionistas privados y se abren las posibilidades para que la banca internacional financie estos proyectos con tasas de interés más bajas*". Aunque parece que esta figura ha sido únicamente utilizada para el desarrollo de vías 4G, en situaciones futuras similares, se la podría utilizar para llegar a una combinación de apropiación de recursos en dólares y en pesos colombianos que reduzca el riesgo cambiario en la ejecución de los proyectos, e incluso permita obtener tasas de interés menores, desde luego con una buena justificación y previa la aprobación del CONPES.

9.2 Fortalecer el equipo de FINDETER

La segunda recomendación central para el desarrollo del programa, y suponiendo la ampliación del cupo fiscal, es reestructurar el equipo de FINDETER de tal manera que responda a esta última fase en donde se requerirá mayor énfasis en los temas de supervisión de obras directamente en campo, y fuerte acompañamiento en la gestión social que realicen los contratistas.

Obviamente se debe mantener el esquema directivo del Programa desde la Vicepresidencia Técnica de FINDETER, la coordinación general, el apoyo jurídico y financiero,y la coordinadora de la oficina de FINDETER en San Andrés.

9.3 Sobre la planta desalinizadora

La segunda recomendación central para el desarrollo del programa es resolver la problemática en torno a la planta desalinizadora, en donde tras un año de indefinición de localización del sitio de captación, es factible agravar las consecuencias asociadas con posibles perjuicios para el contratista (PROTECNO) ya señalados por FINDETER (reconocimiento de costos por mantenimiento de la oferta y de garantías del contrato y por utilidad esperada) y además dificultar o limitar posibles conciliaciones futuras para una solución directa de terminación anticipada del contrato. Si bien FINDETER tiene previsto mitigar el riesgo relacionado con la indefinición en el componentede captación de la nueva planta a través de la suscripción de un Otrosí con PROTECNO para adelantar actividades de construcción de pozos de prospección en un lugar previamente acordado con CORALINA, y de esta manera contar con total certeza sobre la potencialidad y condiciones futuras de captación para iniciar la etapa de construcción, de no llegarse a un acuerdo sobreeste Otrosí continuará la problemática contractual señalada.

Bajo esta óptica, la opción recomendada a FINDETER es que de persistir la indefinición durante el primer semestre de 2019 frente al lugar y condiciones de captación del agua, proceder a efectuar las gestiones para acordar y conciliar con el contratista la terminación anticipada de mutua acuerdo. Obviamente, la mejor solución técnica es logar avanzar con la definición de un nuevo lugar de captación, pero la incertidumbre que persiste sobre una alternativa viable hace que la problemática asociada al contrato con las consecuencias ya señaladas continúe.

En la actualidad y si bien acorde con FINDETER la etapa de diseños del Contrato BID 024 de 2017 ya finalizó y se encuentra pendiente por iniciar la etapa de obras, supeditado a la suscripción de Otrosí con PROTECNO para adelantar etapa de prospección de

futuros lugares de captación, la definición final sobre la localización y costos asociados con el lugar de captación del proyecto implicará el ajuste de los diseños ya entregados. La medida en que se sigua extendiendo el plazo de inicio de la etapa de construcción por la situación ya descrita y la alta probabilidad de que el costo total de la obra se modifique por el rediseño frente a situaciones no previstas inicialmente, puede generar riesgo de perjuicios y ocasionar incertidumbre sobre el manejo y desarrollo del proyecto. La terminación anticipada de mutuo acuerdo sería la solución directa más efectiva frente a la situación descrita; al seguirse dilatando la definición del lugar de captación y no adelantar gestiones sobre esta opción de terminación de muto acuerdo, es probable que sea más difícil a futuro llegar a soluciones prácticas sobre la ejecución del contrato y que se generen opciones, por parte del Contratista, de acudir a otras instancias.

Lo que sigue, tras solucionar la problemática con el contratista (PROTECNO) y terminar anticipadamente los contratos, es continuar en la gestión con CORALINA para la aprobación los lugares de captación, y una vez se tenga total claridad en los permisos ambientales, proceder a una nueva contratación; que posiblemente sea solamente de los diseños de la construcción, con una interventoría que no tenga conflictos de interés como los que posiblemente tenga VEOLIA, como operador del acueducto y alcantarillado de las islas.

Un asunto final que debe ser considerado de manera relevante, se relaciona con la sostenibilidad financiera de las inversiones del proyecto de la nueva planta, incluyendo la medida en que a través de cobros tarifarios existe la posibilidad real de cubrir costos de operación y reposición, máxime cuando son conocidos los mayores costos que implican los procesos de desalinización y de manejo ambiental de residuos asociados (salmuera) Acorde con el marco tarifario vigente en Colombia para los servicios de acueducto, las tarifas deben cubrir la totalidad de los costos de prestación del servicio, incluyendo la renovación de los activos o infraestructura asociada, de forma que se garanticen criterios mínimos de suficiencia financiera y eficiencia económica. Bajo esta óptica, es muy importante contar con análisis de la capacidad de pago de la población por estratos y de las fuentes de financiación de subsidios, incluyendo aportes del Sistema General de Participaciones (SGP) y de sobreprecios para garantizar la operación y sostenibilidad de las inversiones en el mediano y largo plazo.

9.4 APROPIACIÓN DE LECCIONES PARA LOS PRODUCTOS A EJECUTAR

Lo que quede por implementar del programa para 2019 y 2020, suponiendo que la aprobación del cupo fiscal sea una realidad, con relación a las obras a realizar en los

Componentes 1, 2 y 3, FINDETER debe apropiarse de las lecciones aprendidas de donde se derivan las siguientes recomendaciones:

- Avanzar en el alistamiento previo de los permisos o autorizaciones de ocupación o de cesión de predios e identificar con antelación los cuellos de botella en la titularidad de los predios.
- Avanzar en la solicitud y trámite de permisos y autorizaciones ambientales que sean relevantes ante CORALINA y ante la ANLA que permitan iniciar las obras con este tema resuelto, en especial de las intervenciones pendientes de mejoramiento del centro de San Andrés bajo el Componente 1, de soluciones de saneamiento doméstico en el Componente 2 y de recuperación de playas bajo el Componente 3.
- Frente la gestión social:
    - Involucrar activamente a la comunidad en las diferentes fases de la ejecución de las obras, desde el diseño hasta la entrega final.
    - Incorporar en el proceso un enfoque de "Design Thinking"[54], desarrollado a continuación, lo que permitiría que las comunidades puedan ser involucradas de manera más efectiva en las decisiones de diseño de las obras, limitando que a futuro se repitan situaciones como la sucedida en Big Gough por la imagen negativa de parte de la comunidad sobre los materiales y características arquitectónicas de alguna de las intervenciones, alejadas del entorno y tradiciones locales.
- Insistir en acercarse a la Gobernación de tal forma que esté presente en todo el proceso, lo que luego será un factor determinante para la entrega y sostenibilidad de las obras.

9.4.1. Fortalecer la gestión social

Varias son las lecciones a interiorizar frente a la gestión social:

1. Los líderes religiosos son fundamentales en las comunidades del Archipiélago, son vistos con actores legítimos e imparciales. En tal sentido, éstos deben estar muy bien enterados de lo que se va a realizar en cada reunión y el curso del proceso (propuestas, inconvenientes, canales de comunicación), de manera que cuando alguna persona de la comunidad hable con ellos; ellos tengan la información (las personas hablan con los representantes de las iglesias generalmente) y puedan

[54] El Design thinking "aprovecha la sensibilidad y los métodos del diseñador, para hacer coincidir las necesidades de las personas con aquello que es factible tecnologicamente hacer, y con una estrategia empresarial viable que permita generar valor para el consumidor, así como una oportunidad de mercado" (Garcia Cifuentes, 2016).

direccionar adecuadamente las inquietudes.Hay que tener en cuenta que no es el interés primordial de los religiosos dar esta información y éste es uno más de los avisos que dan; así estén interesados y motivados con el proceso.

2. Las convocatorias deben ser amplias y utilizar todos los medios posibles de comunicación, líderes, voz a voz, perifoneo, medios de comunicación locales, volantes, etc. Los mensajes deben contener información específica sobre lo que se va a realizar en cada reunión (vamos a definir qué obras se van a realizar, vamos a revisar los diseños propuestos, etc.), además de la hora y lugar. Y una frase que involucre a la gente en estas decisiones.
3. El punto de atención en la comunidad que se va a afectar es fundamental desde el inicio del proceso de socialización y diseño participativo. Se debe divulgar su existencia, estar bien identificados, mantener la posibilidad de realizar quejas, sugerencias, reclamos. Se debe encontrar reportes de lo que se ha hecho en reuniones anteriores (videos, fotografías, resumen claro). Las personas encargadas de los puntos de información, debe hacer rondas por las viviendas o negocios involucrados propiciando la participación. La gente debe tener claro que los canales de participación están abiertos y que si participan se pueden tener en cuenta sus opiniones.
4. El lenguaje debe ser muy claro y sencillo. Se debe manejar la lengua creole y el español, en este sentido, en las zonas de predominio de población raizal, los facilitadores de estos procesos deben ser raizales.
5. Los facilitadores e interlocutores con la comunidad deben tener un amplio conocimiento del alcance de las intervenciones de tal forma que de ninguna manera generen expectativas de acciones que se salen de las posibilidades del programa, en esta medida ejercicio de diagnósticos participativos se deben manejar con extrema precaución.
6. Se deben fortalecer los procesos de veeduría ciudadana, recogiendo la experiencia en Simpson Well.

2. Una gestión social con un enfoque de "Design Thinking"

"Design Thinking"es una propuesta que desde el año 2001 ha venido orientando el abordaje de los proyectos de ingeniería, arquitectura y en general, en proyectos que requieren tener en cuenta tres aspectos: a las personas beneficiarias, al componente financiero de las obras o servicios a desarrollar y a su la factibilidad técnica. El Design Thinking basa su estrategia en un proceso colaborativo y para ello hace uso de una serie de herramientas dentro de las cuales está la etnografía, la innovación y la creación de prototipos. Como bien lo señala el Instituto de Diseño de la Universidad de Stanford

(2010) citado por (Garcia Cifuentes, 2016), "*a partir de la definición de un problema o reto de innovación, ejecutivos, ingenieros y diseñadores pueden seguir la metodología para descubrir las verdaderas necesidades de sus clientes o usuarios y encontrar soluciones innovadoras a la problemática o reto planteado*".

Se recomienda considerar este planteamiento porque tiene en cuenta elementos que están presentes en los proyectos que desarrolla el programay facilitaría el involucramiento más efectivo de las comunidades raizales en decisiones de diseño. Esto es: a) un enfoque centrado en las personas usuarias; b) una comunicación significativa a través de construir historias y utilizar medios visuales para presentar las propuestas; c) una "colaboración radical" entre los distintos actores involucrados; d) una claridad de lo que es el proceso de diseño; e) una cultura del uso de prototipos para la validación y la innovación y f) un trabajo orientado hacia la acción (Institute of Design at Stanford University, 2010).

La metodología incluye el desarrollo iterativo de cinco pasos[25]. ElCuadro 9.1presenta cada paso y la forma cómo pueden ser tenidos en cuenta dentro de las actividades que están por desarrollarse en el programa.

Cuadro 9.1- Pasos en el Design Thinking aplicados al Programa

PASOS EN EL DESIGN THINKING	POSIBLES APLICACIONES DENTRO DEL PROGRAMA
EMPATIZAR: Se considera la base de un diseño que busca atender a las personas, las comunidades y sus necesidades. Es necesario observar, entender y conocer a quienes se dirigen las obras. "*A esta etapa se le llama "immerse" ya que el diseñador debe hundirse en un mar de aprendizaje.*"	Se recomienda un proceso de visitas para permanecer un poco más de tiempo dentro de las comunidades y estar con ellas, acompañándolos en la observación de las necesidades que se van a atender y para identificar las formas más pertinentes y culturalmente más adecuadas parareponder a dichas necesidades. Este es un enfoque más de co-creación considerando las técnicas materiales y opciones acordes con la cultura y tradiciones raizales.
DEFINIR: implica establecer un enfoque a partir de lo observado en la primera etapa. Requiere crear una "declaración" de cuál es el problema y la forma cómo se define desde el programa.	Es el momento para concretar qué se ha entendido de la necesidad y por qué se espera responder de la forma como se va a hacer desde el programa.
IDEAR: es en esta fase donde propiamente se inicia el proceso de diseño, no antes.	Una cosa es responder de una única manera a un problema y ver cómo hacer para que esta manera funcione, y otra es idear muchas

[25] Los pasos que se exponen son los básicos, con lo que se recomienda profundizar mucho más sobre los alcances de cada uno y la forma más pertinente de aplicar esta metodología. Como bibliografía recomendada estarían, entre otros:
Usandizaga. "Metodología de diseño para abordar proyectos". [en línea]. Agosto, 2012. [27 de septiembre, 2013] http://www.usandizaga.com/design/actitud-creativa-design-thinking/
Bit Bang Grupo. "Pensamiento de Diseño (Design Thinking)". [en línea]. [27 de septiembre, 2013] http://bitbang.com/archivo/182
"Metodología de diseño para desarrollar proyectos". [en línea]. Diciembre, 2012. [28 de septiembre, 2013] http://www.etecter.com/ediseno/p-design-thinking/. Cortés, Patricio.
"Design Thinking: la herramienta de moda en innovación". [en línea]. Marzo, 2011. [30 de septiembre, 2013]. http://www.emotiva.com/empresa/articulo/design-thinking-la-herramienta-de-moda-en-innovacion/

PASOS EN EL DESIGN THINKING	POSIBLES APLICACIONES DENTRO DEL PROGRAMA
Implica proponer distintas soluciones al problema identificado, para luego con la siguiente etapa pasar a definir aspectos propios de su construcción y de cómo hacer dicho proceso más eficiente.	maneras para responder a la necesidad identificada. Se recomienda contar con este tiempo de modo que la comunidad pueda participar mucho más de lo que se va a realizar y esté convencida de que lo que se va a construir es lo mejor. Este momento si bien puede verse como un retraso en el proceso, por el contrario puede estar previniendo posibles retrasos a futuro debido a la falta de acuerdos con las comunidades y de visión compartida sobre la mejor solución al problema identificado.
CREAR PROTOTIPOS: En esta fase lo importante es comunicar. Tal y como lo sugieren los autores "Si una imagen vale mil palabras, un prototipo vale mil imágenes".	Frente al programa y de acuerdo a esta fase, crear prototipos permitiría: • "Realizar conversaciones eficientes con los usuarios al estar éstas concentradas sobre algo con que conversar como un objeto • Cometer errores antes y de manera barata sobre la forma como se está pensando la obra y sus implicaciones de diseño y construcción. • Evaluar las alternativas. Ayuda a desarrollar bien, distintas ideas sin tener que comprometerse con una demasiado temprano • Para controlar el proceso de la creación de soluciones. Ayuda a identificar distintas variables para poder descomponer grandes problemas que se puedan evaluar y arreglar de mejor forma"
EVALUAR. Este paso consiste en "solicitar feedback y opiniones sobre los prototipos que se han creado de los mismos usuarios y colegas además de ser otra oportunidad para ganar empatía por las personas de las cuales estas diseñando de otra manera"	Esta fase está muy ligada a la anterior de construcción de prototipos e implica estar muy cerca de las comunidades del Archipiélago beneficiarias de los proyectos, durante el proceso de diseño e implementación, no sólo en la fase de diagnóstico. Adicionalmente crea posibilidades de recibir nuevas ideas y de fortalecer aspectos relacionados con la recepción de las obras al haber sido terminadas y en su sostenibilidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Institute of Design at Stanford University, 2010), 2019

9.5 PRESERVAR EL ENFOQUE DE CONSTRUCCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL

El enfoque anteriormente planteado de Design Thinking y las recomendaciones frente a la gestión social tiene como principal racionalidad continuar en la construcción del capital social, preservándolo como uno de los logros intangibles más preciados del programa.

Es así, como las dos primeras recomendaciones frente a la aprobación del cupo fiscal, la rápida y eficaz acción de presencia en el Archipiélago para la ejecución de las obras planeadas en 2019 y 2019; y la resolución de la problemática del Componente 2, deben dar signos claros hacia la población del Archipiélago del compromiso del Gobierno Nacional, frente al cumplimiento de los productos prometidos.

En tal sentido, se recomienda implementar una **estrategia de comunicación** que permita informar con claridad y transparencia los ajustes que se realizarán a los compromisos inicialmente divulgados del programa, que lleve a ajustar las expectativas existentes a lo que realmente podrá cumplirse en el marco de ejecución 2019-2020.

9.6 Desarrollar los vínculos con el Programa VAN (Verde-Azul-Naranja)

El programa deja una lección aprendida muy importante frente a la desarticulación con la Fase I del Plan San Andrés, la cual debe evitar ser repetida con miras al próximo Programa dirigido al Archipiélago denominado VAN (Verde, Azul, Naranja), el cual fue mencionado en algunas de las entrevistas realizadas. De tal forma que esta recomendación final se enfoca en desarrollar un proceso de "amarre" entre los dos programas, el ejecutado por FINDETER y éste nuevo programa bajo la dirección de la Presidencia de la República.

En este amarre entre programas, se deben transferir las lecciones aprendidas, las realidades con las cuales se enfrentarán, los procesos que deben realizarse de alistamiento, el trabajo de gestión social, entre otras lecciones. Se debe transmitir la importancia de proteger los avances en la reparación del "capital social" que el programa ha venido construyendo.

En la transferencia de conocimiento hacia el Programa VAN, se deben resaltar las buenas prácticas evidenciadas en el Componente 4 de desarrollo económico local, con un buen diagnóstico de la problemática, una acertada selección de aliados y muchas lecciones frente a los aspectos diferenciales del Archipiélago para tener en cuenta al momento de apoyar emprendimientos o fortalecimientos empresariales.

9.7 Sobre la Matriz de Resultados (MDR)

Una recomendación importante por parte del equipo evaluador es la de revisar la Matriz de Resultados a la luz de las realidades del programa, sin que esto signifique un castigo para el mismo. Reconocer que su diseño, de 2012, se hizo con información parcial y desactualizada y poder retomarla y ajustarla, les da claridad a los compromisos del Gobierno Nacional con el BID.

Al menos dos indicadores ameritan esta discusión:

- El primero es el indicador de impacto del programa: Porcentaje de población con un valor inferior a 50 puntos en el SISBEN cuya meta final es del 75%. Frente a este indicador se tienen varias dificultades, la primera es el cambio de metodología en la medición del SISBEN III (entró en vigencia en 2011) al SISBEN IV (entró en vigencia en 2016), el segundo es la baja cobertura de sisbenización en las islas, y el tercero es la real incidencia del programa sobre el nivel SISBEN de la población.

- El segundo es el indicador de resultado del Componente 4: Incremento en las exportaciones per cápita del departamento (USD47 mil dólares p/c). Este indicador carece de sustento frente al desarrollo del Componente en la realidad económica de las islas. Se podría pensar en acudir a indicadores de generación de empleo cuyas cifras están en el mismo seguimiento realizado por el Fondo Emprender a los emprendimientos que fueron apoyados (Resultado= 214 empleos verificados).

9.8 PLAN GLOBAL DE AJUSTE

Retomando las recomendaciones planteadas se presenta a continuación el plan de implementación:

Cuadro 9.2 Plan Global de Ajuste

RECOMENDACIÓN	ACCIONES	RESPONSABLES	NIVEL DE PRIORIDAD
Gestión ante el Ministerio de Hacienda para la ampliación del cupo fiscal	Acuerdo en el CE sobre la estrategia a seguir frente a la gestión con el Ministerio de Hacienda. Preparación de la argumentación.	Liderazgo de la Presidencia de la República, con apoyo fuerte del DNP.	Muy alto
De persistir la indefinición durante el primer semestre de 2019 frente al lugar de captación del agua ,terminación anticipada de mutuo acuerdo del contrato de la planta desalinizadora	Gestión ante el CE para la aprobación de esta decisión. Negociación con PROTECNO para lograr la terminación anticipada de mutuo acuerdo. Formalización de la terminación anticipada.	Liderazgo de FINDETER.	Muy alto
Nuevo comienzo para la desalinizadora	Total claridad de condiciones previas. • Gestión para lograr los permisos ambientales para la captación del agua. • Claridad de condiciones apropiadas en términos de titulación de predios de terrenos que se tengan que usar para la captación del agua, extensión de tuberías, etc. Nueva contratación de diseños e interventoría de diseños. Ante la posibilidad de no alcanzar a avanzar hacia la construcción de la desalinizadora, se debe generar un proceso de traslado de este compromiso a nuevos programas, por ejemplo VAN.	Liderazgo de FINDETER.	Alto
Implicaciones ambientales y sostenibilidad financiera de nueva planta desalinizadora	Estudio detallada con CORALINA de manejo y disposición ambiental de salmuera y demás aspectos prioritarios de manejo ambiental asociados con la nueva planta desalinizadora Revisión y análisis de las sostenibilidad financiera de la nueva planta desalinizadora en términos de estructura y cobros tarifarios de servicios de acueducto (incluyendo subsidios y sobreprecios), aportes de SGP y otras fuentes, para garantizar operación estable y reposición en un horizonte de mediano y largo plazo	Liderazgo de FINDETER, en coordinación con CORALINA (temas ambientales) y con la Gobernación (temas tarifarios y financieros)	Alto

RECOMENDACIÓN	ACCIONES	RESPONSABLES	NIVEL DE PRIORIDAD
Alistamiento para las obras a realizar 2019-2020 (redes) y las que se planean suponiendo la ampliación del cupo fiscal	Alistamiento previo de los permisos de cesión e identificar con antelación los cuellos de botella en la titularidad de los predios. Avanzar en la solicitud de permisos ambientales que sean relevantes ante CORALINA y ante la ANLA que permitan iniciar las obras con este tema resuelto.	Liderazgo de FINDETER.	Muy alto
Fortalecer la gestión social	Apropiación de las lecciones aprendidas (podría hacerse un taller interno en donde se reconozcan y se ajusten los procedimientos para que se apropien). Implementación de un enfoque de *design thinking*.	Liderazgo de FINDETER.	Alto
Rápida y eficaz acción de presencia con una estrategia de comunicación clara	El equipo de FINDETER reforzado debe actuar de manera "vigorosa" con presencia en SAPSC, en donde las acciones se acompañen con una estrategia de comunicación que permita informar con claridad y transparencia los ajustes que se realizarán.	Liderazgo de FINDETER.	Alto
Vínculos - transferencia con el Programa VAN	Desarrollar un proceso de "amarre" entre los dos programas a partir de reuniones conjuntas, talleres de trabajo, transferencia de las lecciones aprendidas, visitas conjuntas a SAPSC. Se debe garantizar la continuidad en la construcción de capital social. La estrategia de comunicación debe incorporar este enlace entre los programas.	Liderazgo de FINDETER y la Presidencia de la República.	Alto
Ajuste en la matriz de resultados	Revisar la MdR ajustando los indicadores de resultado y de impacto. Acordar el planteamiento entre el CE para ir a presentarlos al BID. Realizar la gestión con el BID para su aprobación	CE liderando la negociación con el BID	Alto

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

BID. (2013). *Contrato de préstamo No 3104/OC-CO Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* Washington.

Cámara de Comercio de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2018). *Estudio económico de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* San Andrés: http://www.camarasai.org/investigaciones-y-publicaciones/investigaciones-economicas/concepto-economico-de-la-region/308-estudio-economico-2017/file.

Contraloría General de la República. (2018). *Gestión y resultados del sector de agua potable y saneamiento básico con énfasis en los recursos del Sistema General de Participaciones 1994-2017.* Bogotá: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452124/Gesti%C3%B3n+y+resultados+del+sector+de+agua+potable+y+saneamiento+b%C3%A1sico+con+%C3%A9nfasis+en+los+recursos+del+sistema+general+de+participaciones+1994-2017.pdf/572870d8-215e-4796-9f03-25509134dddf.

Contraloría General de la República, CGR. (17 de abril de 2018). *Contraloría General de la República - CGR.* Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/Jl4Sa8JTmjbW/content/graves-problemas-de-contaminacion-y-amenaza-de-emergencia-sanitaria-afectan-el-archipielago-de-san-andres-revela-auditoria-de-la-contralor

Defensoría Delegada para la Prevensión de Riesgos y Violenciones de Derechos Humanos y el DIH. (2017). *Informe Defensorial Dinámicas de violencia en las ciudades capitales de la región Caribe.* Bogota: http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Informe_Defensorial._Dinamicas_de_violencia_en_las_ciudades_capitales_de_la_region_Caribe.pdf.

DNP. (2013). *CONPES 3778 de 2013.* Bogotá.

DNP. (2013). *CONPES 3778 de 2013 Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD70 millones de dólares destinado a financiar la segunda etapa del Plan de Apoyo al Desarrollo Sostenible de SAPSC.*

DNP. (2013). *CONPES 3778.*.

Econometría. (Octubre de 2018). Informe metodológico - Evaluación de medio término del Programa de apoyo al desarrollo sostenible de SAPSC.

El Isleño. (Febrero de 2012). Obtenido de https://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3329:con-expectativa-arranco-repensando-a-seaflower&catid=60:actualidad&Itemid=96

FINDETER - UGRD. (2018). *San Andrés - Informe bimestral a octubre-noviembre 2018.* Bogotá.

Garcia Cifuentes. (2016). Design Thinking para innovar desde la interdisciplinariedad e interculturalidad en ingeniería. *Encuentro Internacional en Educación en Ingeniería.* Cartagena.

Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019: "Los que soñamos somos más".*Obtenido de www.sanandres.gov.co

Institute of Design at Stanford University. (2010). Miniguía: una introducción al Design Thinking.

Ministerio de Vivienda, C. y. (08 de agosto de 2018). *MINVIVIENDA*. Obtenido de http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/agosto/minvivienda-verifica-avance-de-obras-de-acueducto-y-alcantarillado-en-san-andres-y-providencia

Okuda Benavides, M., & Gómez-Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría.* XXXII (1).

Retolaza, Iñigo - UNDP/HIVOS. (2010). *Teoría de Cambio. Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social.* Guatemala: UNDP/HIVOS.

Rodríguez, & Limas & Hernández. (2013). Capital social y desarrollo: origen, definiciones y dimensiones de análisis. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 187-212.

Transparencia por Colombia. (2013-2014). *Indice de transparencia de las entidades públicas.*Bogotá: http://indicedetransparencia.org.co/ITD/Gobernaciones/Institucionalidad.

UGRD - FINDETER . (2015). *Informe Semestral de progreso enero a junio de 2015.* Bogotá.

UGRD - FINDETER. (2014). *Informe semestral julio-diciembre de 2014*. Bogotá.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres,UNGRD. (2013). *Plan Departamental de Gestión del Riesgo, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Bogotá: Panamericana.

UT Econometría - Oportundidad Estratégica - SEI. (2014). *Evaluación del Fondo Emprender*. Bogotá.

ANEXO1 – INFORME METODOLOGICO (EN MEDIO MAGNETICO)

ANEXO2 –INFORME DE TRABAJO DE CAMPO (EN MEDIO MAGNETICO)

ANEXO3 –MATRIZ DE CAPTURA DEL TRABAJO DE CAMPO (EN MEDIO MAGNÉTICO)

ANEXO4 -DESCRIPCIÓN DETALLADA COMPONENTE 1

A continuación se presenta el detalle del cumplimiento de metas físicas y financieras del proyecto, incluyendo dos fechas de corte, la primera sería el 31 de diciembre de 2017, y la segunda el 31 de diciembre de 2018.

1. Acciones adelantadas por producto

En esta sección se presenta un análisis detallado del avance en las acciones adelantadas en términos de procesos de planeación y ejecución orientados al cumplimiento de los diferentes productos del Componente 1. Para estos efectos se presenta la revisión de las acciones adelantadas con fecha de corte 31 de diciembre de 2017 y lo sucedido a corte 31 de diciembre de 2018, con base en el conjunto de entrevistas, análisis de información y trabajo de campo efectuado en el marco de esta consultoría.

<u>Producto 1.1: Proyectos de Mejoramiento de Barrios ejecutados (Subcomponente a)</u>

Para dar cumplimiento al producto "*Proyectos de Mejoramiento de Barrios ejecutados*", el cual cuenta con una meta financiera o presupuesto actualizado de ejecución de USD 16.600.000 a 2020, se adelantaron los siguientes grandes grupos de acciones principales con <u>corte a diciembre 31 de 2017</u>:

(i) *Contratación de diseños de ingeniería y urbanismo (Subcomponente MIB):* selección de firmas consultoras (primer semestre de 2015) y suscripción y ejecución de contrato BID - 004 de 2015 por valor de COP 1.169.916.000 con el objeto de formular los diseños de obras de ingeniería y urbanismo para San Andrés y Providencia (Consorcio TTU). Los diseños fueron entregados en el primer semestre de 2016)

(ii) *Contratación de obras:* selección mediante Licitación Pública Nacional (LPN) durante el segundo semestre de 2016 para la *Construcción de la obras de Mejoramiento Integral de Barrios en San Andrés, etapa I* (Contrato BID-020 firmado el 20 de diciembre de 2016 por valor de COP 8.439.087.625) con plazo de ejecución inicial de 10 meses[56], y para la *Construcción de la obras de Mejoramiento Integral de Barrios en Providencia, etapa I* (Contrato BID-021 firmado el 20 de diciembre de 2016 por valor de COP 16.272.638.043)con plazo de ejecución inicial de 15 meses[57]

---

[56] Acorde con FINDETER (Informe Semestral a 3 de diciembre de 2016), este contrato estaba previsto para iniciar en marzo de 2017 y finalizar en enero de 2018. El Acta de Inicio fue suscrita finalmente con el CONSORCIO MIB 2016 (Guillermo Mendivil Cindaro - Hernando Castellanos Zuluaga), el 27 de marzo de 2017, con proyección de finalización inicial a febrero de 2018.

[57] Acorde con FINDETER (Informe Semestral a 3 de diciembre de 2016), este contrato estaba previsto para iniciar en marzo de 2017 y finalizar en junio de 2018. Al igual que el caso anterior el contrato tuvo Acta de Inicio el 27 de marzo de 2017 por demoras en la etapa previa de alistamiento (Consorcio GH-003), con fecha de entrega final de obras en julio de 2018.

(iii) Contratación de interventorías para los diseños y obras de que tratan los literales (i), y (ii).

(iv) Fase de alistamiento y ejecución inicial de obras en San Andrés (Big Gough, San Luis y Simpson Well) y en Providencia (Bottom House y South West).

Durante el proceso de alistamiento (Fase 1) se surtieron simultáneamente todos los procedimientos de consulta ante las entidades del orden local para el trámite de licencias y permisos. En referencia a ello, el 25 de julio de 2017, CORALINA expresa que ningún proyecto de mejoramiento integral requiere de la obtención de licencia ambiental.

Dentro del conjunto de actividades adelantadas entre 2015 y 2017 de debe destacar las actividades de alistamiento y de convocatoria y desarrollo de procesos participativos para planeación y diseño de las intervenciones, liderados por el equipo de FINDETER en coordinación con la firma consultora (Consorcio TTU), encargada de los diseños de obras del subcomponente de MIB. Es así como desde enero de 2015, FINDETER identifico y convocó a lideres sociales y representantes de las comunidades que serían beneficiadas de intervenciones en las zonas de San Luis, Big Gouh y Simpson Well en San Andrés y el Bottom House y South West en Providencia, entregó volantes y convocatorias casa por casa a reuniones informativas (en la zona de San Luis se realizó divulgación a través de servicios religiosos de iglesias católica, bautista y adventista). En promedio se adelantaron entre 4 y 6 encuentros con cada una de estas comunidades durante el proceso de planeación, con participación de hasta 22 personas en Providencia y 66 personas en San Andrés por evento.

Como parte del proceso de planeación de las intervenciones del subcomponente de MIB en 2015 y de conformidad con reporte consolidado de gestión social de FINDETER y corroboración con información recogida en Grupos Focales (Ver Anexo X), se realizaron talleres para identificar necesidades en cada comunidad, excepto en San Luis, en donde la actividad participativa se centró en la cartografía social. De acuerdo con conclusiones de los grupos focales (Ver Anexo 3), se establece que algunas necesidades identificadas nacieron de la propia comunidad, si bien hay asistentes que consideran que se trajeron los proyectos ya definidos. En el caso de Bottom House en Providencia, algunos representantes consideran que el colegio Boyacá era un proyecto ya definido, aunque estén de acuerdo con la construcción del mismo. Para el caso de Big Gough, representantes de la comunidad expresaron en el Grupo Focal de octubre de 2018, el hecho de que el alcance inicial comunicado por FINDETER de tres (3) intervenciones en esta zona, fue modificado excluyendo obras en materia de alcantarillado y saneamiento

básico, situación similar reportada en Grupo Focal de SimpsonWell (las obras de saneamiento informadas no fueron finalmente ejecutadas).

A diciembre 31 de 2018, se avanzó en las siguientes actividades, con las cuales se estaría cumpliendo con la meta final de la MdR de seis (6) proyectos de MIB ejecutados (datos para validar con FINDETER:

(i) Finalización de obras de MIB en San Andrés (Contrato BID-020 -2016, Consorcio MIB 2016): estas intervenciones comprenden: 2.4 km de andenes en San Luis; centro deportivo, cultural, terrazas y espacio público en Big Gough; andenes, cicloruta, parque biosaludable, centro de encuentro social y cancha deportiva para la zona de Simpson Well[58]

(ii) Entrega parcial y fase final de ejecución de obras en Providencia (Contrato BID-021 -2016, Consorcio GH-003)[59]: se entregó el Colegio Boyaca y 1.2 Km de andenes en Bottom House; en proceso de ejecución Colegio Bombona en South West y centro deportivo y obras de urbanismos en Bottom House.

Durante el proceso de construcción de las obras y para la atencion de inquietudes y suministro de información a las comunidades beneficiadas, FINDETERestableció Puntos u Oficinas de Atención. Del mismo modo, se ha propiciado la creación de Comités de Veeduría Ciudadana, los cuales han participado activamente en el seguimiento de las obras en zonas como Simpon Well (ver Anexo 3).

En el caso de Big Gaugh, se presentaron inconvenientes en el desarrollo de las obras que involucraron actos de violencia por parte de algunos miembros de la comunidad, los cuales desembocaron en intervención de la fuerza pública y suspensión de las obras en 2018. De otra parte, en el Grupo Focal de octubre de 2018 se manifestó por parte de la comunidad de esta zona una gran inconformidad por el material del techo de las canchas deportivas (cubierta metálica).

Si bien en desarrollo de este estudio se pudo documentar el amplio trabajo previo social de FINDETER para discusión y consulta con la comunidad de Big Gough[60],

---

[58] A noviembre de 2018 y en desarrollo de este estudio se pudo corroborar que el contrato se encontraba en proceso final de ejecución (fecha de finalización del contrato diciembre 27 de 2018). El valor final del contrato en noviembre de 2018 es de COP 11.039.087.625. Los pagos efectuados al contratista a noviembre de 2018 sumaban el 76% de este valor.

[59] La fecha de finalización del contrato se ha pospuesto para el 27 de marzo de 2019.

[60] Evidenciado en el grupo focal realizado en Big Gough como parte de la prueba piloto de los instrumentos. Adicional, al grupo focal se realizaron una serie de entrevistas con líderes religiosos y políticos de la misma zona evidenciando la diversidad y contraposición de opiniones, y el esfuerzo de dialogo con las comunidades realizado por la firma contratista y por los funcionarios de FINDETER a nivel local y nacional.

Findeter
Financiera del Desarrollo

principalmente de origen raizal, sobre el diseño del escenario deportivo, se encuentra una diversidad de posiciones al interior de la comunidad en donde el tema de mayor discusión lo constituye la decisión final de construir una estructura metálica con cubierta plana. Como se mencionó anteriormente, se plantea como lección aprendida la importancia de revisar las construcciones y la tradición de arquitectura vernácula de la isla caracterizada por el empleo de madera y cubiertas a dos aguas y el empleo de metodologías de participación o co-creación o "design thinking" con las comunidades que incorpore de manera efectiva en los diseños estas consideraciones.

En el caso de las obras que ejecuta el mismo Consorcio MIB 2016 en Simpson Well, zona donde habita un amplio grupo de población proveniente de otros lugres del país, principalmente de la costa caribe colombiana (construcción de un lugar de encuentro social, baterías de baño y cancha deportiva, además de andenes, parque y cicloruta en cerca de 300 m), el avance de las obras se vio afectado por la localización de un área de humedal en las inmediaciones del escenario social y deportivo. Ésta situación implicó el necesario ajuste en los diseños finales que habían sido entregados al Consorcio MIB 2016 por FINDETER en enero de 2017. El pronunciamiento final sobre la ubicación de algunas de las obras por parte de CORALINA, incluida la cancha múltiple afectada por el humedal, solo fue efectuado hacia mediados de noviembre de 2018. Del mismo modo, en el lugar donde se había previsto una cicloruta y espacio recreativo en medio de las zonas de andenes que conectan la vía perimetral de la isla con Simpson Well, se presentó un serio inconveniente con la ubicación de la obra en el predio de un tenedor privado, lo cual a su vez hizo modificar el alcance de la intervención en esta zona.

ECONOMETRIA realizó en noviembre de 2018 un Grupo Focal con 16 representantes y miembros de la comunidad de Simpson Well beneficiarios de la intervención financiada por el programa (ver Anexo 3). En términos generales, se pudo documentar que la comunidad manifestó que ha sido informada y ha participado activamente en el proceso de planeación y seguimiento a la ejecución de las obras civiles; se destaca el hecho de que los asistentes al Grupo Focal son conscientes de que las demoras de este proyecto se deben a los temas ya comentados con CORALINA y de afectación de predios privados. A diferencia de la comunidad de Big Gough, en Simpson Well no se registra el mismo nivel de discusión respecto del diseño y calidad de los materiales de las obras, aclarando que el diseño del centro social y recreativo no se localiza en zona costera y de playa, que la infraestructura y cubierta de la zona de encuentro social es totalmente diferente a la estructura construida en Big Gouh y que la presencia de población raizal no es tan predominante. Se hizo también evidente las discusiones con relación a la identificación y priorización de necesidades en donde según algunos de los asistentes inicialmente se

habían planteado un alcance mayor con intervenciones en vías y saneamiento básico, cuya ejecución se ha visto afectada por la disminución de presupuesto del Componente 1 mencionada anteriormente.

En relación con las obras en Providencia, se han presentado modificaciones a través de Otrosí por modificación en cantidades de obra. Los trabajos están agrupados en dos sectores: Bottom House y South West Bay. En el Sector de Bottom House, los frentes de andenes, coliseo, cancha de béisbol y colegio Boyacá (inicio de obras en junio de 2017, con posterior ajuste de diseños por requerimiento de la Secretaria Departamental de Educación), se encuentran en proceso de finalización; de otra parte, el Colegio Boyacá ya había sido finalizado en diciembre de 2018) Este centro educativo, contará con especificaciones para cumplir con la jornada académica única y ha sido diseñado bajo un concepto bioclimático que aprovecha los vientos de Providencia para ventilación y regulación de temperatura de las instalaciones.

Respecto del Nodo deportivo en Bottom House, compuesto por un coliseo (inicio obras el 6 de junio de 2017, con adecuaciones de diseño para mejorar condiciones de ventilación) y campo de béisbol (con retrasos por nivel de precipitación a finales de 2017), se presenta un importante nivel de avance en las construcciones. En el frente de andenes de Bottom House, se efectuaron ajustes en 2017 a los diseños iniciales en los andenes. En el mes de noviembre de 2017 se dio inicio a la construcción de andenes en el sector de Bottom House, que se vio afectado por la solicitud de la Alcaldía Municipal de la isla de Providencia de un ajuste a los diseños el 11de septiembre de 2017 con el propósito de homogenizar la tipología utilizada en la ejecución de estos elementos, los cuales se hicieron en octubre de 2017.

En el sector de Sector South West, se adelanta la construcción de Colegio Bombona (terminación proyectada para marzo de 2019). Sobre el diseño inicial, también se hicieron ajustes en junio de 2017 a solicitud de la Secretaría de Educación Departamental solicitó la revisión de los diseños el 12 de junio de 2017 en cumplimiento a las áreas referidas en la norma NTC 6199 de diciembre de 2016, la cual fue emitida en fecha posterior a la entrega de los Estudios y Diseños (junio 15 de 2016). De acuerdo con lo anterior, se efectuaron los ajustes por parte de FINDETER, Interventoría y Contratista Consocio GH-003, cumpliendo con la normatividad legal vigente y realizando la redistribución de espacios en los ambientes escolares requeridos.

Las entrevistas efectuadas con contratistas e interventores respecto de las intervenciones en Bottom House y South West, así como con representantes de FINDETER indican que el trabajo social en las etapas de planeación y ejecución de las intervenciones ha sido

altamente satisfactorio. Esto se manifiesta en que los estudios y diseños fueron previamente concertados con la comunidad, en que muchas de las personas que participaron en la fase de planeación se encuentran vinculadas con la etapa de construcción de las obras y en que no se han tenido los mismos inconvenientes que se presentaron en zonas de San Andrés como Big Gough. Por otra parte, los diálogos de los Grupos Focales en Providencia muestran que la comunidad no reconoce que se hayan conformado en forma efectiva Comités de Veeduría Ciudadana, y que se requiere mayor interlocución durante la etapa de construcción (la gente no tiene certeza de cuándo se terminarán las construcciones y se entregarán las obras). En términos generales las comunidades de Providencia expresan conformidad con los materiales de las obras, aunque expresan algunos reparos con la vinculación con mano de obra local y el retraso en la finalización de los trabajos.

Producto 1.2: Programas de capacitación orientados al desarrollo de las mujeres en los PMB (Subcomponente a. MIB)

A partir de las entrevistas realizadas a nivel de FINDETER, con los contratistas y en el diálogo con las comunidades en los grupos focales se evidenció la realización de una serie de actividades decapacitación a través de tres programas dirigidos a mujeres, cumpliendo con la meta establecida en la MdR. Estas actividades no se ven reflejadas en los reportes de avance en el cumplimiento de la meta en la MdR con corte a diciembre 31 de 2017, lo que lleva a una acción de mejora en este reporte para FINDETER aclarando lo realizado y contrastándolo con lo planteado en la MdR.

Producto 1.3. Km pavimentados en la unión de Spratt Bight con el sector noroeste de la isla (subcomponente b)

Este producto se relaciona con la integración peatonal y vial de Spratt Bight con el sector noroeste de la isla, mejorando la accesibilidad a través del paso existente situado entre la pista del aeropuerto y la playa, del mismo modo contemplaba la ampliación de muretes de protección de la playa, plantación de vegetación para fijación de dunas, remoción del espigón actual y construcción de uno nuevo que permita la circulación del agua. Del mismo modo, bajo este producto se incluye los *Estudios y diseños de obras y mobiliario para revitalización del centro urbano*, los cuales fueron contratados en 2015 y entregados en el primer semestre de 2016. A diciembre de 2017, no se reporta ninguna actividad para avanzar en el cumplimiento de esta meta, si bien en el Plan de Monitoreo y Evaluación del Programas se tenía previsto verificar el cumplimiento del indicador asociado al finalizar el quinto año de ejecución, esto es, en 2018.

Teniendo en cuenta la priorización de recursos del Programa a raíz de la emergencia por suministro y disponibilidad hídrica en SAPSC en 2016, el presupuesto inicial previsto para este producto por USD6.753.000 fue actualizado y reducido en el Program Monitoring Report (PMR) en cerca del 45% a USD3.075.000, reasignando fondos del Programa a favor del Componente 2. Otro de los factores que ha incidido en la posibilidad de dar cumplimiento a este producto, ha sido la situación cambiaria frente al cupo fiscal o presupuesto de vigencias futuras aprobadas para el Programa por el MHCP (ver análisis detallado en sección 2.1), lo cual limita la opción de ejecutar de manera integral el monto del préstamo.

Producto 1.4. Espigón de playa de North End Construido (subcomponente b)

Al igual que el caso anterior, este producto no reporta ejecución de metas físicas y financieras y el Plan de Monitoreo y Evaluación había proyectado el reporte de cumplimiento en 2018. El presupuesto inicial previsto para este producto fue reducido pasando de USD2.457.000 a USD2.402.000, en una menor proporción que en el Producto 1.3 (2,3%). Sobre este producto, y en general los asociados con el componente b) en relación con la revitalización de las adyacencias a las playas principales, es necesario resaltar que en desarrollo de este estudio, el Director de CORALINA y otros representantes de las autoridades de SAPSC y de FINDETER han señalado la alta prioridad que reviste la ejecución de estas obras dada la vocación turística de San Andrés y los evidentes fenómenos de erosión costera que se están presentando en las playas de la isla.

Producto 1.5. Km Playa de North End y San Luis equipada con infraestructura urbana. (subcomponente b)

Este producto no reporta ejecución alguna de metas físicas y financieras y el Plan de Monitoreo y Evaluación había proyectado el reporte de cumplimiento en 2018. El presupuesto inicial previsto fue reducido pasando de USD2.490.000 a USD2.222.000 (reducción de aproximadamente el 11%).

Como comentario final a los indicadores del Subcomponente b *(Revitalización del centro urbano de San Andrés y de las adyacencias de las principales playas)* y de persistir la situación de incumplimiento señalada, se debe destacar el efecto que tendrá esta condición en la evaluación final del cumplimiento de metas de programa en el PMR e indicadores asociados de evaluación de desempeño del BID.

2. Cumplimiento de metas físicas y financieras por producto

Para el componente 1 del Programa denominado "Desarrollo Urbano Integral", subdivido a su vez en los subcomponentes a (*Mejoramiento Integral de Barrios*) y b (*Revitalización del centro urbano de San Andrés y de las adyacencias de las principales playas*), el Plan Monitoreo y Evaluación, así como el Documento de Propuesta de Préstamo, incluyó en 2013 un conjunto de seis (6) productos a saber: (i) *P.1 Proyectos de Mejoramiento de Barrios ejecutados*, (ii) *P.2 Programas de capacitación orientados al desarrollo de las mujeres en los PMB*,(iii) *P.3 Km pavimentados en la unión de Spratt Bight con el sector noroeste de la isla*, (iv) *P.4 Paseo peatonal Spratt Bight con el sector noroeste de la isla construido*, (v) *P.5 Espigón de playa de North End Construido* y (vi) *Playa de North End y San Luis equipada con infraestructura urbana*. Durante el primer reporte semestral de avance al BID (semestre I de 2014), se eliminó el indicador P.4 en el PMR sobre la base de que este producto se encontraba incluido en el indicador P.3. Así las cosas, el siguiente cuadro muestra el estado de avance con corte a 31 de diciembre de 2017 y el corte a 31 de diciembre de 2018 respecto de las metas físicas y financieras del Componente 1 ara los cinco (5) productos que se vienen reportando al BID en el PMR.

Como se puede apreciar, con fecha de corte 31 de diciembre de 2017, no se registra ningún avance para las metas físicas relativas a los indicadores de los productos del Componente 1. En términos de ejecución financiera, el único producto que registra avance es el 1.1 (*proyectos de mejoramiento de barrios ejecutados,*) con un 1.7% de la meta de ejecución prevista para el 2017 y solo 0,7% del total de recursos previstos en la MDR por valor de USD 16.600.000). Como se explicará en detalle en la siguiente sección esta situación obedece a que si bien para el segundo semestre de 2018 se encuentran en ejecución física avanzada un conjunta de obras en San Luis (Big Gough) y Simpson Well en San Andrés y otro conjunto de obras en Providencia, bajo los productos 1.1 y 1.2, las políticas financieras del BID exigen que la ejecución sea registrada como gasto o pago efectivo de los contratos, situación que a diciembre de 2017 se encontraba un bajo estado de avance.

Para diciembre de 2018 el panorama es bien diferente, pues muestra el cumplimiento de las metas físicas para los productos bajo el subcomponente a). El avance en la ejecución de obras en San Andrés (San Luis, Simpson Well y Big Gough) y Providencia (Bottom House y South West) generan que a 2018 se pueda reportar el cumplimiento de las metas físicas de los productos bajo el subcomponente a, que se relacionan con seis proyectos ejecutados de MIB y programa de capacitación dirigido a mujeres de los proyectos de MIB.

De otra parte, y teniendo en cuenta que el proyecto no ha contado con los recursos previstos inicialmente para inversión en las obras de renovación del centro urbano de San

Andrés (diseños entregados en primer semestre de 2016) y de mejoramiento de Playas en San Andrés (Noth End y San Luis), no se podrá avanzar en el cumplimiento de metas físicas para los productos del Subcomponente b) (*Revitalización del centro urbano de San Andrés y de las adyacencias de las principales playas)*hasta tanto no se cuente con fondos adicionales (cupo fiscal que sea otorgado por el MHCP a la UNGRD).

Anexo 4- Cuadro 1 Avance en Metas Físicas y Financieras para Productos Componente 1 (falta financieras 2018)

		AVANCE METAS FISICAS						(AVANCE METAS FINANCIERAS (USD)							
Producto	Indicador	Meta Final 2020 (PD 2013)	Meta Final 2020 (Actualizada)	Meta Planeda 2017	Avance 2017	Meta Planeda 2018	Avance 2018	Meta Inicial Final 2020	Meta Actualizada Final 2020	Meta Planeda 2017	Avance 2017	% Ejecución Planeado 2017	Avance 2018 (10-dic)	Avance Acumulado	% Ejecución Meta Actualiz. 2020
Sucomponente a. Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)															
1.1 Proyectos de mejoramiento de barrios ejecutados	Número de Proyectos	6	6	2	0	6	6	12 600 000	16 600 000	7 504 492	111 004	1.5%	7 254 311	7 365 315	44.4%
1.2 Programas de capacitación orientados al desarrollo de las mujeres en los PMB[1]	Programas	3	3	3	0	3	3	200 000	200 000	-	-	0.0%	-	-	0.0%
Sucomponente b. Revitalización del centro urbano de San Andrés y de las adyacencias de las principales playas															
1.3 Km pavimentados en la unión de Sprat Bight con el sector noroeste de la isla	Km	0.95	0.95	0	0	0	0	6 755 000	3 075 100	-	-	0.0%	148 626	148 626	4.8%
1.4 Espigón de playa de North End Construido	Espigón	1	1	0	0	0	0	2 457 000	2 402 000	1 036 000	-	0.0%		-	0.0%
1.5 Playa de North End y San Luis equipada con infraestructura urbana	Playa	1	1	0	0	0	0	2 490 000	2 222 000	1 392 000	-	0.0%		-	0.0%
								24.500.000	24.499.100	9.932.492	111.004	1,1%	7.402.936	7.513.942	30,7%

ANEXO5 -DESCRIPCIÓN DETALLADA COMPONENTE 2

1. Revisión de acciones por producto

A continuación se presenta la revisión detallada del avance en las acciones adelantadas en términos de procesos de planeación y ejecución orientados al cumplimiento de los productos del Componente 2. Para estos efectos se presenta la revisión de las acciones adelantadas con fecha de corte 31 de diciembre de 2017, así como las situaciones o hechos subsecuentes que ha registrado este estudio con corte a 10 de diciembre de 2018 (ver Cuadro 1 y Cuadro 2-Anexo 5).

Como se explicará en esta sección, el bajo nivel de avance en cumplimiento de productos y metas financieras, se explica en parte porque si bien bajo este componente se suscribió el mayor contrato financiado por el Programa por valor de USD13,794,951 (diseño y construcción de planta de potabilización de 50 lps, un nuevo tanque de almacenamiento y redes de conducción), equivalente al 57.5% de los recursos presupuestados para el componente 2, no se ha presentado la ejecución financiera efectiva de este contrato (pagos) por las razones que se explican a continuación.

<u>Producto 2.1. Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliado</u>

Para dar cumplimiento al producto "*Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliado*", el cual cuenta con una meta financiera o presupuesto actualizado de ejecución de USD 6.648.000 a 2020, se adelantaron los siguientes grandes grupos de acciones principales con corte a diciembre 31 de 2017:

Cuadro 1-Anexo 5 Modificaciones en los Productos del Componente 2

Productos Plan de Monitoreo y Evaluación	Productos en Documento de Proyecto (BID)	Indicador	Medio de verificación (*)	Productos Ajustados en Primer reporte PMR (2014)
P7. Planta potabilizadora que amplia la capacidad de abastecimiento para la zona rural en funcionamiento	Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliado	lps	Fuente: Unidad de Servicios Públicos-reportes de la gerencia de Planeacion de Proactiva Aguas del Archipielago. Periodicidad: Al finalizar el 3er. año de ejecucion	2.1 Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliado
P8. Redes rehabilitadas	Redes habilitadas	Km	Fuente: Unidad de Servicios Publicos-reportes de la gerencia de Planeacion de Proactiva Aguas del Archipielago. Periodicidad: Al finalizar el 5to. año del Programa	2.2 Redes habilitadas
P9 Soluciones de Saneamiento construidas	Soluciones de saneamiento domestico construidas	Solucion de saneamiento	Fuente: Unidad de Servicios Publicos. Periodicidad: Al finalizar el 5to. año de ejecución	2.3. Soluciones de saneamiento domestico construidas
			Nuevo Producto	2.4 Plan Director del Recurso Hidrico formulado y aprobado
			Nuevo Producto	2.5 Ampliación de la capacidad de almacenamiento construido
P10. Proyectos integrales de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales formulados	Proyectos integrales de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales formulados	Proyectos	Fuente: Informes de avance y de entrega final de productos de la consultoria aprobados por FINDETER. Periodicidad: Al finalizar el 2do año de ejecución	ELIMINADO
P.11 Plan Maestro de Agua Potable, Alcantarillado y Manejo de Aguas Lluvias de San Andres formulado y aprobado	Plan Maestro de Agua Potable, Alcantarillado y Manejo de Aguas Lluvias de San Andrés formulado y aprobado	Plan	Fuente: Informes de avance y de entrega final de productos de la consultoria aprobados por FINDETER. Periodicidad: Al finalizar el 3er. año de ejecución	ELIMINADO
P.12 Plan de obras de alcantarillado en Providencia entregado y aprobado	Plan de obras de alcantarillado en Providencia entregado y aprobado	Plan	Fuente: Informes de avance y de entrega final de productos de la consultoria aprobados por FINDETER. Periodicidad: Al finalizar el 2do. año de ejecución	ELIMINADO
P.13 Talleres de capacitacion a la Unidad de Servicios Publicos de San Andrés realizado	Talleres de capacitacion a la Unidad de Servicios Publicos de San Andres realizado	Talleres de capacitación	Fuente: Reportes de la Unidad de Servicios Publicos y de la UEP. Periodicidad: Al finalizar el 4to. año de ejecución	ELIMINADO

Cuadro 2-Anexo 5 Avance en Metas Fisicas y Financieras para Productos del Componente 2

		AVANCE METAS FISICAS						AVANCE METAS FINANCIERAS							
Producto	Indicador	Meta Final 2020 (PD 2013)	Meta Final 2020 (Actualizada)	Meta Planeda 2017	Avance 2017	Meta Planeda 2018	Avance 2018	Meta Inicial Final 2020	Meta Actualiada Final 2020	Meta Planeda 2017	Avance 2017	% Ejecución Planeado 2017	Avance 2018 (10-dic)	Avance Acumulado	Avance /Meta actualizada
2.1 Capacidad de abastecimiento para la zona rural ampliado (desalinizadora)	lps	65	25	0	0	0	0	6.335.000	6.648.000	6.648.000	339	0.0%	613.369	613.708	9.2%
2.2 Redes rehabilitadas	Km	25	25	0	0	0	0	7.919.000	8.310.000	4.079.348	-	0.0%	1.721.479	1.721.479	20.7%
2.3 Soluciones de Saneamiento domesticas construidas	Solucion de saneamiento	350	350	0	0	0	0	3.696.000	3.878.000	181.625	-	0,0%		-	0.0%
2.4 Plan Director del Recurso Hidrico formulado y aprobado	Proyectos	N/A	1	0.5	0.5			4.387.000	3.502.000	1.222.997	181.625	14.9%	1.427.704	1.609.329	46.0%
2.5 Ampliación de la capacidad de almacenamiento construido	Plan	N/A	1	0	0	0	0	1.663.000	1.662.000	1.450.454	-	0.0%	69.751	69.751	4.2%
								24.000.000	24.000.000	13.582.424	181.964	1,3%	3.832.303	4.014.267	16,7%

Fuente: Ejecución 2017 con base en reporte PMR; ejecución 2018 con base en reporte FINDETER

APOYAMOS PROYECTOS SOSTENIBLES
Calle 103 No. 19-20 Pbx: (1) + 623 0311 / 623 0388 / 390 5575
Bogotá, D.C. - Colombia www.findeter.gov.co

(i) *Contratación de diseños y obras para ampliación de la capacidad de suministro de agua*:selección mediante proceso de Licitación Internacional Limitada (LIL) de la firma PROTECNO con un contrato suscrito el 28 de marzo de 2017 (Contrato BID 024 de 2017), del tipo *"Design and Build"*, para la ampliación de la capacidad de abastecimiento a la Zona Rural Ampliada por valor de USD 13.794.951[6]

(ii) Contratación de interventorías para los diseños y obras de que tratan los literales (i), (ii) y (iii). La interventoría de la Fase de diseños (Fase 1) del Contrato BID 024 de 2017, fue contratada con la firma TECNIESTRATEGIA (Contrato BID 025 del 28 de marzo de 2017 por valor de COP 299.786.086) y de otra parte, la interventoría de las fases de construcción y arranque-operación estable (Fases 2 y 3), fue contratada con la firma PROINTEC mediante el Contrato BID 026 del 6 de diciembre de 2017.

Respecto del avance del Contrato de ampliación de la capacidad de suministro (construcción de nueva planta de potabilización de 50 l/s) suscrito con la firma PROTECNO (Contrato BID 024 de 2017), el 31 de mayo de 2017 inició la etapa de diseños del contrato para la ampliación de la planta desalinizadora, un nuevo tanque de almacenamiento y redes de conducción a la planta. Simultáneamente la firma TECNIESTRATEGIA adelantó labores de interventoría en la etapa de diseños (Etapa 1).

El 31 de agosto de 2017 se firmó un Otrosí del Contrato 024 de 017en el cual se amplió el plazo para la entrega de los diseños en atención a requerimientos sobre las licencias de construcción y ambiental, dejando como fecha de entrega los productos de la Fase 1 para el 20 de octubre de 2017, la cual fue cumplida por el Contratista, quien entregó la totalidad de los productos para revisión por parte de la Interventoría

Los avances en actividades asociadas con el del Producto 1.1 con corta a 10 de diciembre de 2018, se resumen en la *aprobación de diseños de ampliación planta desalinizadora, tanque almacenamiento y conducción:* desde el 3 de enero de 2018 la firma interventora TECNIESTRATEGIA aprobólos diseños presentados por PROTECNO en desarrollo del Contrato BID 024 de 2017, lo cuales no incluyeron diseño detallado de obras y pozos de captación a raíz de pronunciamiento de CORALINA que se explica más adelante.

Con estos antecedentes, la ejecución del Contrato con la firma PROTECNO, se registra un retraso de cerca de un año en la ejecución del contrato. La causa o motivo principal de esta situación está relacionada, acorde con FINDETER, con la indefinición por parte de CORALINA de la fuente de abastecimiento hídrico del proyecto, lo cual ha imposibilitado el inicio de la fase de construcción. Los requerimientos ambientales de

[6] El valor de este Contrato no es consecuente con el presupuesto o meta financiera de ejecución reportada por FINDETER en el PMR con corte a 31 de diciembre de 2017.

CORALINA han establecido que no es factible continuar captando agua para el proyecto de nueva planta de potablización a partir de los pozos que emplea en la actualidad la planta desalinizadora operada por VEOLIA. En este sentido, se ha indicado que los pozos deben construirse en un predio o zona que se encuentre a una distancia de por lo menos 100 m de la franja o línea costera, obligando a FINDETER a conseguir o gestionar un lote que cumpla con dichas características.

Desde el punto de vista de CORALINA, y acorde con información suministrada por el Director de la entidad en desarrollo de este estudio (Durcey Stephens Lever, nov.2018), desde el 2014 esta entidad ha determinado que existe un "*stress*" o presión muy fuerte sobre el acuífero San Luis, fuente de suministro actual de la planta desalinizadora en operación, lo cual ha estado acompañado de un proceso de salinización. En este sentido, estudios previos efectuados por INGEOMINAS, indicaron a la entidadla necesidad de limitar la explotación de este acuífero; por esta razón CORALINA expidió Acta Administrativo que suspendió el otorgamiento de concesiones durante el Fenómeno del Niño, hasta tanto no se obtuviera información sobre mitigación del proceso de salinización y stress del manto acuífero. En el 2016 se registró, acorde con CORALINA, disminución de los niveles del manto acuífero, situación sobre la cual se considera que el cuerpo hídrico no se ha recuperado. Es por esta razón, explica el Director de CORALINA, que el proceso de explotación denuevos pozos, como en el caso de la ampliación de la planta desalinizadora, ha tenido demoras y ajustes.

La opción que propone CORALINA para el proyecto es emplear con pozos costaneros para no afectar el acuífero San Luis (pozos localizados dentro de los primeros 100 m de línea costera). Ante este escenario, el director de CORALINA considera que si los pozos se localizan en terrenos del Aeropuerto de San Andrés, la AEROCIVIL no otorgará autorizaciónpara su ubicación. Para CORALINA, una opción definitiva sería la de aprovechar o captar directamente del mar, opción que significa un aprovechamiento hídricoque requiere concesión. De acuerdo con CORALINA, existen dos tesis o teorías sobre los dos acuíferos con que cuenta San Andrés (acuífero San Luis en las zonas costeras, incluyendo el aeropuerto, y Acuífero San Andrés-al interior de la isla-): la primera consiste en que estos dos acuíferos están interconectados por cavernas y la otra es que son dos cuerpos de agua independientes. Teniendo en cuenta la primera tesis y dado que la concesión otorgada actualmente al acueducto representa el 90% del total disponible en el acuífero San Luis, no es posible para CORALINA considerar la ampliación de la actual concesión del acueducto u otorgamiento de concesión adicional que afecte este cuerpo hídrico.

Finalmente, y respecto del mayor costo que representa la ampliación de la planta desalinizadora por cambio en los pozos de captación, el director de CORALINA informa que existe un estudio que muestra la disponibilidad a pagar de hasta COP 35.000 /m3 de agua en el Estrato 5.

Con todos estos antecedentes, la modificación del punto de exploración y captación para el proyecto de ampliación ocasionó que se extendieradurante el 2018 el trámite de autorización final o permiso de concesión de aguas por parte de CORALINA-. En este sentido, los productos de diseño entregados a finales en 2017 por PROTECNO, no incluyeron lo relacionado con el diseño de detalle de captación y pozos (el diseño final depende del pronunciamiento de CORALINA frente a los requerimientos técnicos definitivos).

En diciembre de 2017 CORALINA había señalado técnicamente quela cantidad de pozos de observación para evaluar la potencialidad de suministro de nuevos pozos de captación eran de elección del Contratista. No obstante, serecomendaron por lo menos tres (3) pozos o perforaciones cuyas profundidades fueran las mismas del pozo de prospección (30 m) y los cuales deben estar en una distancia de mínimo 300 m. La firma contratista, según lo acordado radicó antes del 22 de diciembre de 2017 todos los requerimientos solicitados por CORALINA para la solicitud del pozo de prospección con el fin de que dicha documentación fuese revisada, sin haber obtenido un pronunciamiento final de esta entidad.

El equipo técnico de FINDETER viene evaluando desde el segundo semestre de 2018 un conjunto de cinco alternativas de localización de nuevos lugares de captación (incluyendo opciones de pozos costeros y captación en mar abierto sugeridas por CORALINA), las cuales tiene efectos en términos de costos y tiempo de ejecución acorde con lo indicado en el Cuadro 3 y sobre las que se efectuó un análisis de riesgos.

Los resultados de la aplicación efectuada por FINDETER sobre una matriz de riesgos de estas cinco alternativas (considerando la probabilidad de ocurrencia de impacto en factores de costo, tiempo, alcance, calidad, riesgo reputacional, legal. resultado/impacto y severidad), da como resultado en que la alternativa D y A tendrían el menor riesgo de impacto (riesgo moderado), seguidas por las opciones B y C (riesgo alto) y finalmente la alternativa E, calificada como de riesgo extremo.

Una opción o escenario de análisis asociado al tiempo que demanda la definición y puesta en marcha de la alternativa final tiene y la inconveniencia de continuar en un proceso de suspensión del Contrato de Obras 024-2017 y de Interventoría 026-2017, tiene que ver con la posibilidad de realizar la terminación anticipada de estos contratos. En este caso,

FINDETER considera que se podría plantear la opción de *terminación anticipada por imposibilidad técnica de ejecución*, lo cual genera la posibilidad de reclamación de stand-by por parte del contratista, por factores como los de costos de mantenimiento de la oferta y de sus garantías durante el periodo de no-ejecución y un posible reconocimiento de utilidad esperada a convenir entre las partes.

Cuadro 3-Anexo 5 Alternativas analizadas por FINDETER para captación de aguas - (Proyecto construcción planta desalinizadora)

Alternativa	Valor estimado (USD)	Plazo meses	Descripción	Localización
A	450 000	5	Mayor profundidad de pozos (de 20 a más de 30 m) Encamisado especifico de pozo por estrato no poroso	Lote Lox Bight, en cercanías de la planta desalinizadora
B	1 219 000	6	Mayor longitud de aducción Obras complementarias (bombeo, tanque de succión y eléctricos) Condiciones particulares por cercanía al aeropuerto	Lote 1 (cerca aeropuerto) para captación en zona costera (100 m borde del mar)
C	1 299.000	6	Mayor longitud de aducción Obras complementarias (bombeo, tanque de succión y eléctricos) Necesidad compra predio privado	Lote 2 para captación en zona costera (100 m borde del mar)
D	1 370.000	7	Mayor longitud de aducción Obras complementarias (bombeo, tanque de succión y eléctricos) Necesidad construir por lo menos 4 pozos por geometría del predio.	Lote 3 (cerca vía circunvalar) para captación en zona costera (100 m borde del mar)
E	5.500.000	11	Mayor longitud de aducción Mayor longitud de captación (por definir con CORALINA) Obras complementarias (anclaje tubería, cruce vía circunvalar) Permisos y licencias ANLA, CORALINA, DIMAR	Captación en mar abierto

(Fuente: Informe FINDETER sobre avance del Programa, presentado a consideración del BID, MHCP y UNGRD (Noviembre 29 de 2018)

La reflexión de ECONOMETRIA frente a esta situación, es que de persistir la misma en 2019 y después de transcurrido más un año calendario de indefinición de localización del sitio de captación, es factible agravar las consecuencias asociadas con posibles perjuicios para el contratista ya señalados por FINDETER (reconocimiento de costos por mantenimiento de la oferta y de garantías del contrato y por utilidad esperada) y además dificultar o limitar posibles conciliaciones futuras para una solución directa de terminación anticipada del contrato. Bajo esta óptica, la opción recomendada a FINDETER es proceder a efectuar las gestiones para acordar y conciliar con el contratista la terminación anticipada de mutua acuerdo. Obviamente, la mejor solución

técnica es logar avanzar con la definición de un nuevo lugar de captación, pero la incertidumbre que persiste sobre una alternativa viable hace que persista la problemática asociada al contrato con las consecuencias ya señaladas.

Producto 2.2 Redes rehabilitadas

El producto*Redes rehabilitadas* (metafísica de 25 km de redes renovadas), *cuenta* con un presupuesto actualizado en la MdR de USD 8.310.000. A la fecha de corte 12 de diciembre de 2018, se adelantó el proceso de selección y suscripción de Contrato BID 030 el 18 de abril de -2018 (Consorcio WMI-CMIJGH-003) por valor de COP 23.628.508.635, para realizar el ajuste de diseños y ejecución de obras de renovación de redes de acueducto en la isla de San Andrés. El Acta de Inicio del contrato fue firmada el 13 de julio de 2018 y a noviembre de 2018 se había girado anticipo del 20% al Consorcio.

En desarrollo de la Fase 1 del contrato (diseños), se obtuvo la aprobación de los diseños definitivos el 30 de noviembre de 2018. Las obras iniciarán formalmente en enero de 2019, cuando se proyecta obtener permiso de ocupación de vías. Se proyecta la finalización del contrato en enero de 2020. De no presentarse retrasos en la ejecución del Contrato, solo se esperaría un avance importante en el cumplimiento de la metafísica para este producto durante el segundo semestre de 2019.

Producto 2.3 Soluciones de Saneamiento domésticas construidas

El producto *Soluciones de Saneamiento domésticas construidas*cuenta con un presupuesto actualizado como meta financiera en la MdR de USD 3.878.000. A la fecha de corte 12 de diciembre de 2018 no se registra ningún avance a nivel de metas físicas (meta final de 350 soluciones) ni financieras. El desarrollo de actividades para el cumplimiento de las metas de este producto, asociado con una necesidad destacada por miembros de la comunidad en desarrollo de los diálogos efectuados en los Grupo Focales de San Andrés, se ha visto afectado por la carencia de cupo fiscal suficiente para ejecución completa del programa.

Producto 2.4 Plan Director del Recurso Hídrico formulado y aprobado

El presupuesto actualizado para el *Plan Director del Recurso Hídrico* en la MdR y reporte del PMR es de USD 3.502.000. La ejecución financiera consolidada para este producto a 31 de diciembre 12 de 2018 asciende al 46% de los recursos presupuestados.

La selección de la firmade consultoría se efectuó durante el segundo semestre de 2015 y el contrato de consultoría (contrato BID-008-2015 por valor de COP 4.221.402.505 con el Consorcio CDM SMITH/INGESAM.) para realizar *"Elaboración del Plan Director del Recurso Hídrico en la Isla de San Andrés"*tuvo Acta de Inicio el 1 de octubre de 2015. *Los*

diseños definitivos entregados el 31 de julio de 2017, con lo cual se soporta cumplimiento de metafísica para el producto.

En desarrollo de este estudio fue posible registra la inconformidad de representantes técnicos de la Gerencia de Agua y Saneamiento de FINDETER, quienes ejercen la coordinación técnica del Componente 2, en relación con los resultados del estudio efectuado por el Consorcio CDM SMITH/INGESAM. En términos generales se señala las deficiencias y calidad en los diseños de ingeniería que arrojó este estudio para componentes estratégicos de inversión como la expansión de la red de acueducto de San Andrés, situación que obligo a que en el Contrato BID 030 de 2018 para obras de renovación de redes, se haya incluido una etapa previa de ajuste de estos diseños; esta situación también se presentó para el caso de los estudios complementarios al acueducto de Providencia. Del mismo modo, FINDETER señala que la interventoría efectuada al Contrato BID 030 por PROACTIVA hoy VEOLIA, operador del acueducto de San Andrés, no fue efectiva en la verificación de diseños de ingeniería de obras.

El Director de CORALINA también llamó la atención acorde con entrevista efectuada en desarrollo de este estudio, sobre los resultados del estudio sobre Plan Director. Se indica que CORALINA puso a disposición delConsorcio CDM SMITH/INGESAMinformación, funcionarios y lineamientos de gestión ambiental. Si bien los consultores socializaron los resultados del estudio, CORALINA no estuvo de acuerdo con algunas de las conclusiones. De otra parte los consultores realizaron análisis de los acuíferos a nivel de geotecnía geoeléctrica, pero, acorde con CORALINA, las bases de datos sobre el tema no fueron compartidas con la Corporación. Finalmente se destaca que una de las expectativas finales de CORALINA frente al estudio era que se obtuviera un modelo hidrogeológico completo y detallado sobre el comportamiento de los acuíferos de San Andrés, situación que finalmente no se presentó. Ante este cuestionamiento, se precisó posteriormente por parte del coordinador del Programa en FINDETER (diciembre de 2018) que el Plan Director es en efecto una muy buena aproximación como herramienta para análisis de la problemática hídrica de San Andrés, sin que haya sido parte del alcance del estudio contratado la generación de ejercicios de modelación b a través de un modelo hidrogeológico validado para la isla.

<u>Producto 2.5 Ampliacion de la capacidad de almacenamiento construido</u>

El presupuesto asignado para este proyecto en la MdR y reporte del PMR es de USD 1.662.000. Con corte a 31 de diciembre de 2017, la ejecución financiera corresponde 4,19% del total, y se relaciona con la contratación de consultoría pararealizar los *Estudios y diseños de las obras complementarias del acueducto de Providencia* e (Contrato BID-010 de 2015 por COP 192.930.000 con la firma GRUCON), con entrega final de productos el 30 de abril

de 2016. Los Pliegos de Licitación para contratación de las obras derivada de estos diseños habían sido preparados por FINDETER en el segundo semestre de 2017; no obstante, la ejecución efectiva del Plan de obras dependerá de la consecución del espacio fiscal ya mencionado anteriormente.

Findeter
Financiera del Desarrollo

ANEXO 6 – DETALLE DE LA EJECUCIÓN DE LOS PRODUCTOS DEL COMPONENTE 3

Durante el 2015 y primer semestre de 2016, FINDETER adelantó el proceso de selección para la contratación de un primer estudio de consultoría orientado a la generación de diseños para la recuperación de Playas de San Andrés (Etapa 1), el cual se suscribió en noviembre de 2016 y los estudios y diseños se entregaron en abril de 2018. Como resultado de este proceso, el 2 de noviembre de 2016 se suscribió el Contrato BID-018 - 2016 con el Consorcio SISCO –AQUABIOSFERA (valor total del Contrato de COP 2.198.758.887); la entrega final de los estudios y diseños se realizó el 30 de abril de 2018.

En diciembre 2016 y habiendo firmado el Contrato BID 018-2016, la Autoridad Nacional de Licencias y Permisos Ambientales (ANLA) emitió una nueva versión de Términos de Referencia (Resolución No. 1660-2016) para el desarrollo de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que debían ser efectuados por el Consorcio SISCO – AQUABIOSFERA. Estos estudios eran requeridos para actividades de regeneración de playas en Black Sand Bay (Providencia) y Spratt Bright (San Andrés). Estos nuevos Términos de Referencia del ANLA fueron diferentes a los que ya se había entregado al Consorcio para la presentación de su propuesta y negociación del contrato.

Acorde con los nuevos TdR del ANLA, los estudios de recuperación de estas playas incluyeron análisis adicionales por parte del Consorcio sobre fuentes de material (arena):

- Para el caso de Providencia se concluyó que se debían plantear fuentes diferentes de material al producido por las obras de dragado del canal de acceso al Puerto de Providencia ejecutadas por el INVIAS, dado que la calidad de los materiales generados no era aptos para estos fines;
- En el caso de San Andrés la opción más próxima era, también la de aprovechar materiales de dragado del Puerto, pero el proceso de contratación de estas obras por INVIAS no había iniciado y no se tenía informaciones ciertas sobre volúmenes y calidad de futuros materiales o arenas a ser extraídas.

Como consecuencia, la actualización de los EIA con los nuevos TdR del ANLA implicó negociación para ampliación del plazo y valor del contrato por COP 650.758.887 (Otrosí suscrito en agosto de 2017).

Los productos finales del Contrato BID 018-2016 (mayo 3 de 2018) fueron: "*Estudios de Impacto Ambiental según términos de referencia de la ANLA versión 2016 del "Proyecto para la recuperación de las playas de North End (Sprat Bight), Isla de San Andrés" y del "Proyecto para la protección del litoral de la bahía de Black Sand, Isla de Providencia*". Con estos insumos, FINDETERtramitó ante la ANLA la solicitud de licencia ambiental para el proyecto de protección del litoral de la bahía de Black Sand en Providencia. Respecto del proyecto

para la recuperación de las playas de North End (Sprat Bight) en San Andrés, el trámite de licenciamiento y la construcción está a cargo de la Gobernación.

Adicionalmente, a través del Contrato BID-019 de 2016, se contrataron actividades de apoyo para el control y seguimiento de los estudios de recuperación de playas mencionados por valor de COP 218.750.000 (el contrato finalizó el 28 de febrero de 2018).

En desarrollo de este estudio de Evaluación de Medio Término, se ha podido recoger la inquietud de diferentes actores institucionales en la isla de San Andrés (Director de CORALINA, Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Gobernación), sobre la necesidad que debería otorgar FINDETER a contratar las obras de recuperación de playas del archipiélago previstas bajo el Componente 2. En el caso del Director de CORALINA, se resalta el hecho de que estas playas son bienes públicos de carácter vital y estratégico para el desarrollo y sostenibilidad del turismo, primera actividad económica del archipiélago. Una recomendación central para FINDETER es que en caso de que se resuelva el asunto del espacio fiscal requerido para ejecutar a integridad el presupuesto del Préstamo BID y se cuente con las Licencias Ambientales en trámite ante la ANLA, se asigne prioridad a la ejecución con los recursos remanentes bajo el componente 3 (más de USD 8 millones) a la ejecución de obras previstas bajo el Producto 3.2 (*Kms de costa litoral de Providencia con playas recuperadas*) y cumplimiento de la meta asociada de 1.1 km.

Teniendo en cuenta los antecedentes descritos y con excepción del Producto 3.1 (*Estudios de diagnóstico y Pre-inversión para la recuperación realizados*, la ejecución del Componente 3 es reducida frente a las metas físicas y financieras asociadas a los productos del Componente. Para el producto 3.1 se ha cumplido la metafísica de tres (3) estudios de recuperación de playas realizados, así como la meta financiera prevista en la MdR con una inversión de USD 913.225 (corte a 10 de diciembre de 2018).

Findeter
Financiera del Desarrollo

Cuadro 4-Anexo 5 Avance en Metas Físicas y Financieras para Productos del Componente 3

		AVANCE METAS FISICAS						AVANCE METAS FINANCIERAS							
Producto	Indicador	Meta Final 2020 (PD 2013)	Meta Final 2020 (Actualizada)	Meta Planeada 2017	Avance 2017	Meta Planeada 2018	Avance 2018	Meta Inicial Final 2020	Meta Actualizada Final 2020	Meta Planeada 2017	Avance 2017	% Ejecución Planeado 2017	Avance 2018 (10-dic)	Avance Acumulado	Avance /Meta actualizada
Sucomponente a. Mejora de la infraestructura costera															
3.1 Estudios de diagnóstico y Pre-inversión para la recuperación realizados	Estudios	3	3	3	0			4 800 000	846 900	614 049	364 063	59 3%	549.172	913 235	107 8%
3.2.Kms de costa litoral de Providencia con playas recuperadas	Km	0 6	1 1	0	0			3 200 000	7 153 000	-	-	0.0%		-	0 0%
Sucomponente b. Apoyo a la gestión integrada del riesgo por erosión costera															
3.3 Monitoreo en sitio y con imágenes de la dinámica de las playas y acantilados realizado	Monitoreo	5	4	0	0			500 000	500 000	-	-	0 0%		-	0 0%
3.4Sistema de análisis de los riesgos costeros y mapeo de vulnerabilidad diseñado e implementado	Sistema	1	1	0.5	0 5			300 000	300 000	-	-	0.0%		-	0.0%
3.5 Talleres de capacitación en gestión integrada de riesgos costeros e ingeniería costera	Talleres	4	3	0	0			200 000	200 000	85 867	-	0.0%		-	0.0%
								9.000.000	8.999.900	699.915	364.063	52.0%	549.172	913.235	10.1%

Fuente: Ejecución 2017 con base en reporte SIIF; ejecución 2018 con base en reporte FINDETER