

## VEEDURIA ESPECIAL FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ

### MEMORANDO TECNICO

**PARA:** Departamento para la Prosperidad Social- Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad

**DE:** Veeduría Especial del Fondo de Inversión para la Paz

**TEMA:** Seguimiento en campo Estrategia de Inclusión Productiva Urbana y Rural

**Periodo:** Septiembre-Octubre de 2015

#### 1. BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 “TODOS POR UN NUEVO PAÍS”.

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es construir una Colombia en paz, equitativa y educada.

*Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el **cierre de brechas** y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo. Una sociedad equitativa en donde los habitantes gozan de los mismos derechos y oportunidades permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de **formación en capital humano**. Una sociedad educada cuenta con una fuerza laboral calificada, que recibe los retornos a la educación a través de **oportunidades de generación de ingresos** y de empleos de calidad, y cuenta con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un nuevo País*.

Para cumplir con este propósito destacamos las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que deben enmarcar las competencias del Departamento para la Prosperidad Social a través de la Dirección de Inclusión Productiva y Sostenibilidad en la atención de la población más vulnerable del País, en términos de **cierre de brechas, formación en capital humano y oportunidades de generación de ingresos**. El Plan Nacional de Desarrollo establece:

- **COLOMBIA EQUITATIVA Y SIN POBREZA EXTREMA**

*Colombia será un país que promueve el desarrollo humano integral, donde cada uno de los objetivos de desarrollo socioeconómico se articula en la construcción de una sociedad con oportunidades para todos.*

*Un modelo de desarrollo económico que favorece la equidad debe ser incluyente, aprovechar el talento de todos los colombianos y hacerlos partícipes de los beneficios del crecimiento. Todas las personas, sin importar su procedencia, grupo étnico, género, edad, o discapacidad, deben tener la posibilidad de acceder a mejores servicios públicos, apropiadas condiciones de habitabilidad, vías de acceso para conectarse con las regiones y con el país, un servicio de salud de calidad y una educación que le permita construir su futuro.*

*Estas son condiciones necesarias para reducir la desigualdad y la pobreza. Las políticas públicas deben orientarse hacia la inclusión, la promoción social y la construcción de escenarios con igualdad de oportunidades, con una mirada multisectorial, que atienda las necesidades de la población de forma integral y coordinada. El objetivo de cierre de brechas poblacionales y territoriales (urbanas-rurales, e interregionales), a través del gasto público focalizado, permitirá alcanzar la meta de la erradicación de la pobreza extrema en 2024.*

- **MOVILIDAD SOCIAL**

*Colombia debe avanzar en la construcción de una sociedad más equitativa, donde se tiene en cuenta el desarrollo humano integral de los individuos y en la que se dan las condiciones para fortalecer sus capacidades y potencialidades para responder de mejor manera a sus necesidades e intereses, y que los resultados de las personas dependan de su esfuerzo, sin que existan elementos externos que impidan su realización en cuanto a las metas que quieran alcanzar en sus vidas.*

*Para ello el Estado Colombiano debe ser el soporte para la consolidación de las capacidades de la población, fomentando la calidad de vida, la equidad y la movilidad social. Esta construcción de capacidades, siguiendo la lógica del desarrollo humano, está relacionada*

*con la posibilidad de tener una buena salud, un adecuado desarrollo integral en la primera infancia y durante todo el curso de su vida, acceder a educación de calidad que permita a la sociedad contar con un capital humano para la convivencia y la inclusión productiva, tener condiciones adecuadas de habitabilidad, una integración exitosa en todos los entornos en la que transcurre la vida, y en general, con las posibilidades de contar con los recursos para llevar una vida digna, sin sufrir discriminación de algún tipo.*

*La consolidación de estas capacidades en la población y el acceso a servicios de calidad, permitirá en el mediano y largo plazo el desarrollo social y económico de las zonas más rezagadas y afectadas por la violencia, favoreciendo el cierre de brechas entre grupos poblacionales, el fortalecimiento del tejido social y la construcción colectiva desde los territorios.*

- **TRANSFORMACION DEL CAMPO**

*La construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano.*

*Lo anterior requiere pensar en el territorio rural como un espacio en el que converge la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las desigualdades regionales y urbano-rurales.*

*Esto permitirá que en el mediano y largo plazo los habitantes del campo puedan vivir dignamente, lograr movilidad social a través del ejercicio de actividades económicas competitivas y sostenibles, con la tranquilidad de contar con una institucionalidad que los representa, responde a sus necesidades, potencie sus oportunidades y promueva la garantía de sus derechos, y de esta manera evitar la repetición del conflicto.*

*Esta visión debe tener en cuenta los insumos de los procesos participativos que se llevaron a cabo en los últimos dos años, principalmente los del pacto agrario y los de las mesas de negociación con otras organizaciones campesinas, las propuestas del sector empresarial del campo colombiano y sus agremiaciones, así como las recomendaciones de la Misión para la transformación del campo.*

## 2. EL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

El DPS encabeza el sector de la inclusión social y la reconciliación y *“tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, y Centro de Memoria Histórica) en coordinación con las demás entidades u organismos competentes”*. La entidad está conformada por tres direcciones estratégicas: Dirección de Inclusión Productiva y sostenibilidad, Ingreso Social y Programas Especiales.

**El Departamento para la Prosperidad Social -DPS- como cabeza del sector de la inclusión social y la reconciliación debe contribuir por consiguiente a la estabilización socio-económica de las poblaciones más vulnerables y de los territorios marginados como herramienta fundamental para avanzar hacia una sociedad más equitativa y en paz. De esta manera ha venido asumiendo responsabilidades en la formación de política pública, focalización y articulación con las entidades adscritas al sector y otras entidades del Gobierno Nacional, con el fin de cumplir con las metas y objetivos derivados del marco normativo que lo regula.**

Dentro de sus competencias el DPS tiene la responsabilidad de coordinar las acciones que como sector se realizan para contribuir a la superación de la pobreza y pobreza extrema con un enfoque multidimensional, avanzar en la reparación integral de las víctimas, consolidar la presencia del Estado en territorios afectados por el conflicto y la presencia de economías ilegales y promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El diagnóstico de la evolución de los indicadores, en particular lo relacionado con la pobreza, refleja que ha habido avances importantes, pero que persisten grandes desafíos. En pobreza medida por ingresos, antes de finalizar el Gobierno 2010-2014 se superaron las metas propuestas, llegando a una pobreza de 30.6% y una pobreza extrema de 9.1% en 2013. La pobreza multidimensional, medida por el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM-, reflejan niveles más bajos de pobreza y presentan una reducción de 5.4 puntos porcentuales en tres años, llegando a 24.8% de la población en 2013, cercano a la meta propuesta para 2014

de 22.5%. Sin embargo, las **brechas entre las zonas urbanas y rurales persisten, fundamentalmente en las dimensiones de habitabilidad, educación y empleo**.<sup>2</sup>

El Gobierno Nacional estableció para el período 2014-2018 **una meta de pobreza multidimensional de 17.8% para el 2018**. Para esto es indispensable contar con acciones directas con un enfoque rural, donde el sector de Agricultura y Desarrollo tiene un rol protagónico; sin embargo existen unas barreras de acceso a los programas que se ofrecen actualmente desde este sector.

**Por consiguiente el DPS y el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación cumplen un rol estratégico dentro de la Estrategia Rural, como generadores de condiciones en un primer escalón para la población vulnerable que les permita ingresar a las intervenciones del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural en un segundo nivel. Es decir, poder garantizar intervenciones directas de primer escalón que permitan romper las trampas de pobreza, en términos de ingresos, habitabilidad, capacidades, activos y condiciones sanitarias y potenciar un incremento sostenido de los ingresos futuros de la población potencial a intervenir.**

### **3. DIRECCION DE INCLUSION PRODUCTIVA Y SOSTENIBILIDAD**

Esta Dirección tiene entre sus funciones: i) apoyar la dirección del DPS en el **diseño, formulación, identificación y adopción de planes, programas, estrategias y proyectos de inclusión productiva y sostenibilidad que permitan mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria** del sector de la inclusión social y la reconciliación; ii) implementar las políticas, planes y programas, estrategias y proyectos **tendientes a lograr el desarrollo social y económico y la inclusión productiva de la población beneficiaria del sector de la inclusión social y la reconciliación**, induciendo procesos de fortalecimiento de capacidades, restablecimiento de medios de subsistencia, generación de empleo, en coordinación de las demás entidades u organismos competentes; iii) formular y desarrollar acciones conducentes a **incrementar el compromiso y alcance de la participación de los actores de las instituciones públicas y privadas a nivel nacional y territorial en la promoción, organización y cofinanciamiento de procesos de inclusión productiva y/o generación de empleo**.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Diagnóstico entregado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, marzo de 2015

<sup>3</sup> Convenios de Asociación celebrados entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS-FIP- para la ejecución del Proyecto Produciendo por mi Futuro, de la Estrategia de Inclusión Productiva Rural.

Para la vigencia 2015 la DIPS realizó un ajuste en su oferta y se estructuraron tres estrategias con el propósito de **buscar mayor eficacia en las intervenciones y procurar la sostenibilidad de las capacidades productivas instaladas en las unidades de negocio, hogares y personas apoyadas**, así: Inclusión Productiva Urbana, Inclusión Productiva Rural e Información Estratégica.

El rediseño de la estrategia de Inclusión Productiva del DPS debía responder a los **siguientes retos**: **i)** evitar la duplicidad con otras iniciativas del Gobierno Nacional y los entes territoriales; **ii)** crear estrategias para lo rural y lo urbano; **iii)** articular programas para cerrar ciclos; **iv)** escalar las intervenciones más costo-efectivas; **v)** centrar el enfoque de empleabilidad en la generación de empleo más que en la formación para el trabajo y **vi)** centrar el enfoque de emprendimiento a encadenamiento con el sector privado e iniciativas territoriales.

**Inclusión Productiva Urbana:** Busca mejorar las condiciones de empleabilidad y fortalecer emprendimientos tanto individuales como colectivos de la población urbana pobre extrema, vulnerable y víctima del desplazamiento forzado por la violencia. Esto se hace mediante procesos de formación en competencias laborales y capacidades productivas y empresariales. Cuenta con los programas de Empleabilidad, Emprendimientos Individuales, Emprendimientos Colectivos y Empleo Temporal.

**Inclusión Productiva Rural:** Busca mejorar los ingresos, fortalecer capacidades y promover la identidad cultural étnica de la población rural pobre extrema, vulnerable y víctima del desplazamiento forzado por la violencia. Esto se hace a través de incentivos económicos, implementación o fortalecimiento de proyectos productivos, y procesos de acompañamiento y formación. Cuenta con los programas de IRACA – enfoque diferencial – y Produciendo por mi Futuro.

**Información Estratégica:** Busca mejorar las capacidades para la empleabilidad, el emprendimiento de la población pobre extrema, vulnerable y víctima del desplazamiento forzado por la violencia, mediante procesos e instrumentos que les facilite la inserción laboral y productiva como lo es la Estrategia Unificada de ventanillas únicas y los observatorios del mercado laboral; así como los procesos de formación en temáticas como son las competencias transversales para el trabajo y la empleabilidad y la educación financiera.

La siguiente tabla relaciona los convenios que ha celebrado el DPS con recursos del Fondo de Inversión para la Paz -FIP- para la vigencia fiscal de 2015 para la ejecución de los diferentes programas y proyectos.

COMPONENTE	CONVENIO	NUMERO
Empleabilidad	Fundación Padre Carlos Valiente	132
	Asociación Colombiana de Contac-Centers y BPO	171
	Corporación Alberto Arango Restrepo	142
	FENALCO	460
Emprendimientos Individuales	Alcaldía de Valledupar	181
	FENALCO- ATLANTICO	153
	Instituto Universitario Colegio Mayor de Antioquia	242
	PNUD – Programa de Desarrollo de Proveedores	451
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo- Artesanías de Colombia -	151
Emprendimientos Colectivos		228
	UNODC	
Atención y Reparación a las víctimas – decreto 2096 de 2012-	Fundación Universidad del Norte	459
	Fundación Renacer	158
Produciendo por mi Futuro	Corporación para el desarrollo participativo y sostenible de los pequeños productores rurales – PBA-	144
	Fundación para el desarrollo de Alianzas estratégicas productivas y sociales- FUNDALIANZA-	150
	Fundación Capital FUNDAK sucursal colombiana	157

#### 4. INTERVENCIONES RURALES INTEGRALES

Como respuesta para la paz y la convivencia desde las políticas públicas, el DPS ha diseñado un modelo de intervención integral de inclusión social y productiva basado en los enfoques territoriales y diferenciales. La estrategia planteada para la reducción de la pobreza rural son las Intervenciones Rurales Integrales –IRI-. El objetivo de estas intervenciones es mejorar las condiciones de vida de la población en la zona rural con un enfoque territorial.

Se busca revitalizar el campo colombiano, desarrollando todo su potencial productivo y construyendo desde los mismos actores de base y los gobiernos locales, alternativas de desarrollo sostenible. Es a partir de estos esfuerzos que el Sector Rural, es hoy eje central de la agenda política del País<sup>4</sup>.

La integralidad de las intervenciones viene dada por ocho componentes, que recogen las líneas de programas del DPS y factores estratégicos de desarrollo rural: **i)** Transferencias monetarias condicionadas; **ii)** seguridad alimentaria y nutrición; **iii)** generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades y acumulación de activos; **iv)** habitabilidad y pequeña infraestructura; **v)** inclusión y educación financiera; **vi)** acceso a agua; **vii)** capitalización micro-empresarial y **viii)** formalización de la tierra.

Estos componentes deben **entrar en forma secuencial y articulada**, de acuerdo con las necesidades de las familias potenciales participantes. Como un componente central de la estrategia se encuentra el **acompañamiento de los cogestores de la Red Unidos, la asistencia integral a víctimas, el acompañamiento por ciclo de vida, la participación y cogestión ciudadana, y la promoción de la formalización de los activos y actividades**<sup>5</sup>.

## 5. MUESTRA OBJETO DE SEGUIMIENTO EN LAS REGIONES

Se definieron como criterios de selección de la muestra objeto de seguimiento los siguientes:

- Modelo de ejecución de los recursos del Fondo de Inversión para la Paz a través de la celebración de convenios de Asociación
- Las regiones y población beneficiaria de los mismos y el impacto socio-económico que se busca generar con la destinación e inversión de estos recursos.
- Criterios de focalización de recursos del Fondo de Inversión para la Paz, de conformidad con lo establecido en la Ley 487 de 1998.
- La naturaleza de los proyectos con asignación de recursos del Fondo de Inversión para la Paz.

---

<sup>4</sup> Intervención de la Subdirección del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el Tercer Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, Turín, Octubre 2015.

<sup>5</sup> Convenio Marco de Cooperación No, 166-2015 celebrado entre el Departamento para la Prosperidad Social-DPS- y la Fundación Capital –FUNDAK-



Teniendo en cuenta entonces los criterios relacionados anteriormente, se seleccionaron los departamentos, municipios y operadores contenidos en la siguiente tabla.

COMPONENTE	DEPARTAMENTO/ MUNICIPIO	OPERADOR	OBJETO CONVENIO	VALOR CONVENIO
Emprendimiento Individual	Atlántico Barranquilla	FENALCO Seccional Atlántico	Aunar esfuerzos técnicos y administrativos para generar y promover emprendimientos que impulsen como una alternativa de generación de ingresos y ocupación productiva para la población pobre extrema y vulnerable y/o en situación de desplazamiento, mediante la asistencia técnica, capitalización y seguimiento a las unidades productivas.	\$1.168.500.000  \$898.500.000 DPS-FIP \$270.000.000 Operador
Empleabilidad	Atlántico Barranquilla	Fundación Padre Carlos Valiente	Aunar esfuerzos para desarrollar el Proyecto de “Programa de desarrollo y fortalecimiento de competencias laborales, orientado a lograr la empleabilidad y generación de ingresos de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad y situación de desplazamiento forzado en Colombia”, dirigido a la población que el DPS reconozca como beneficiaria.	\$4.761.555.732  \$4.339.831.716 DPS-FIP \$421.724.016 Operador
Emprendimiento Colectivo	Atlántico Candelaria Campo de la Cruz	UNODC	Aunar esfuerzos para promover la autogestión de las unidades productivas del sector de la inclusión social y la reconciliación, por medio del monitoreo, asistencia técnica, fortalecimiento organizacional, alianzas público privadas y cofinanciación que contribuyan a que las capacidades productivas se mantengan en el largo plazo, así como realizar la ejecución del componente de capitalización para llevar a cabo proyectos de inversión presentados por	\$38.096.185.137  \$34.632.895.579 DPS-FIP \$3.463.289.558 Operador

			población vulnerable y en situación de desplazamiento, dirigidos al fortalecimiento, recuperación y modernización de negocios asociativos, individuales y/o micro-empresas que promuevan la empleabilidad, contribuyendo al propósito de lograr territorios libres de cultivos ilícitos para recuperar o establecer de manera irreversible la presencia de la institucionalidad y control legal del territorio.	
Produciendo por mi Futuro	Nariño San Bernardo El Tablón de Gómez Providencia	Fundación Capital FUNDAK sucursal Colombiana	Fortalecer el capital humano y social, y acrecentar los activos financieros y productivos de la población rural en pobreza extrema, víctima de desplazamiento forzado y/o vulnerable, de manera que se contribuya a su estabilización socio-económica y avancen en un proceso de movilidad social.	\$1.976.000.000 \$1.690.000.000 DPS-FIP \$286.000.000 Operador
	Sucre San Pedro Sampues La Unión	Corporación para el desarrollo participativo y sostenible de los pequeños productores rurales – PBA-	Fortalecer el capital humano y social, y acrecentar los activos financieros y productivos de la población rural en pobreza extrema, víctima de desplazamiento forzado y/o vulnerable, de manera que se contribuya a su estabilización socio-económica y avancen en un proceso de movilidad social.	\$1.628.400.000 \$1.450.000.000 DPS-FIP \$178.400.000 Operador
	Atlántico Polonuevo Santa Lucia Suan	FUNDALIANZA	Fortalecer el capital humano y social, y acrecentar los activos financieros y productivos de la población rural en pobreza extrema, víctima de desplazamiento forzado y/o vulnerable, de manera que se contribuya a su estabilización socio-económica y avancen en un proceso de movilidad social.	\$2.070.320.000 \$1.860.000.000 DPS-FIP \$210.320.000 Operador

	Magdalena Sitio Nuevo	Prueba Piloto	Proyecto Produciendo por mi futuro años 2013-2014	Prueba Piloto
--	--------------------------	---------------	--	---------------

## 6. OBSERVACIONES GENERALES

Las observaciones y recomendaciones generales contenidas en los informes y memorandos técnicos de seguimiento de la Veeduría Especial, son producto de un trabajo sistemático, buscan tener una mirada global y estratégica, para determinar el grado de integralidad, coherencia y sostenibilidad de los programas, actividades y proyectos. La finalidad es poder contribuir al logro de los objetivos y fortalecer aspectos de orden institucional, gestión, mejoramiento continuo de procesos y de supervisión del Departamento para la Prosperidad Social y hacer más efectiva así la ejecución de los recursos del Fondo de Inversión para la Paz.

Los informes de seguimiento buscan facilitar a los diferentes sectores sociales y a la ciudadanía la comprensión de una información general sobre la gestión y resultados de la inversión de los recursos del Fondo de Inversión para la Paz, como instancia de financiación, coordinación y ejecución de programas para la población más vulnerable del país y en desarrollo de la política social del Gobierno Nacional.

### 6.1 FOCALIZACION EN LA INVERSION DE RECURSOS DEL FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ

“Tomando como referencia los casos identificados en el trabajo de seguimiento realizado por la Veeduría Especial del FIP, se puede afirmar que se está dando cumplimiento con lo establecido en las disposiciones normativas y de política que regulan los aspectos de focalización de recursos públicos para programas sociales; de manera especial con lo consagrado en la ley de creación del FIP en cuanto a la asignación de recursos a programas y proyectos para la atención de la población más vulnerable del País”.

Los recursos del Fondo de Inversión para la Paz son de destinación específica, establecida en la Ley 487 de 1998, de ahí la importancia de la definición de los criterios de focalización y asignación de estos recursos. En términos de “*focalización de recursos*” debe darse cumplimiento a lo consagrado en las normas y disposiciones generales y seguir fortaleciendo los procesos para lograr una mayor eficiencia en las inversiones e intervenciones sociales.

Se establecen como criterios de focalización para los programas financiados con recursos del Fondo de Inversión para la Paz, aquella población que debe ser atendida para poder dar cumplimiento a los objetivos estratégicos del Departamento para la Prosperidad Social así: población en extrema pobreza, población objeto de reparación por sus condiciones de víctimas, población que debe ser atendida dada sus condiciones de desplazamiento y población que ha sufrido la ausencia del Estado en sus territorios.

## **6.2 COORDINACION Y ARTICULACION INSTITUCIONAL E INTERSECTORIAL**

***“No se evidenció en las visitas de seguimiento al Proyecto Produciendo por mi Futuro, la participación de otras entidades del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural, así como la participación de los entes territoriales de los cuales hacen parte los beneficiarios del proyecto Produciendo por mi Futuro”***

La razón de ser del Departamento para la Prosperidad Social es poder atender con dignidad a sus beneficiarios-participantes, no solo el cumplimiento de metas y reducción de indicadores, esto en concordancia con la misión del sector de crear condiciones de prosperidad en la población más vulnerable, contribuir a la reconciliación de los colombianos y promover la integración regional.

La articulación de esfuerzos entre entidades estatales y no estatales desarrollada en el orden nacional, departamental y municipal, debe ser una estrategia acertada de fortalecimiento de la capacidad institucional, toda vez que se favorecen los procesos desde las diferentes dimensiones de la gobernabilidad y el desarrollo socio-económico incluyente.

Para lograr eficiencia en la ejecución de los recursos públicos en los departamentos y municipios del país, el DPS debe coordinar y buscar la descentralización de las actuaciones del Gobierno Nacional o delegar responsabilidades a las instancias regionales, de tal manera que les permita consolidarse como entes con autonomía institucional, generar un mayor orden administrativo, avanzar en el conocimiento de las necesidades de sus poblaciones y darle rostros a la vulnerabilidad existente en las regiones.

## **6.3 SISTEMAS DE INFORMACION**

***“los procesos de caracterización e identificación de las poblaciones objetivo, son el punto de partida de las intervenciones de los programas. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados por la sistematización y registro efectivo de los participantes, se evidencia que las cifras revelan un universo para la implementación de las políticas, programas y proyectos que no es asertivo en la materialización de los mismos.”***

***“Las bases de datos que entrega el DPS a los operadores para la ubicación de participantes presentan problemas de confiabilidad, depuración, unificación y transparencia, lo que dificulta la consulta, control y verificación”***

***“ En el componente de Empleabilidad a la fecha de la visita de seguimiento a la Fundación Carlos Padre Valiente como Operador del mismo, se encontró el siguiente filtrado de base datos para vinculación laboral: en primera instancia se recibió una caracterización inicial de 47.920 personas; el DPS depuró por perfiles y recortó 20.259 registros quedando entonces una base de datos inicial de 27.661 registros; en segunda instancia se depuraron registros duplicados para subirlos a la plataforma TU Enlace laboral; se descartaron 2.021 registros quedando entonces una base inicial de 25.640 registros; en tercera instancia el DPS descartó 9.272 registros quedando entonces una base final de 16.368 registros”***

***“de los 16.368 registros entregados por el DPS, tan solo 708 personas asistieron al proceso de selección, de éstas sólo 302 personas resultaron aptas para ser contratadas, y de éstas sólo 87 pudieron ser contratadas con las fuentes de información brindada por el DPS<sup>6</sup>”***

Los sistemas de información del DPS-FIP deben garantizar la calidad, coherencia, veracidad, oportunidad, accesibilidad e integralidad de la información de los participantes-beneficiarios de todos los programas que coordina y ejecuta. La Entidad no cuenta aún con un buen sistema de información inter-operante, tiene diferentes aplicaciones para la administración de información de cada uno de los procesos según sus necesidades.

Para reducir los riesgos que se presentan, es necesario generar lineamientos institucionales de seguridad informática, cuyas competencias estén relacionadas de manera directa o transversal con la captura y administración de la información de la entidad.

#### **6.4 MODELOS DE OPERACIÓN Y METODOLOGIAS APLICADAS**

***“La prueba piloto del Proyecto Produciendo por mi Futuro<sup>7</sup>, inspirado en el modelo de “graduación” diseñado por BRAC en Bangladesh, fue adelantado por el DPS con el acompañamiento técnico de la Fundación Capital, mediante 24 meses de manera secuencial y a través del desarrollo de 22 módulos de capacitación en tabletas digitales.***

---

<sup>6</sup> Plan de choque, Estrategia de Empleabilidad,-DPS- convenios 171-172 de 2015.

<sup>7</sup> Nota: El DPS entidad del Gobierno Nacional que encabeza el Sector para la Inclusión Social y la Reconciliación, ha liderado la implementación del Produciendo por mi Futuro en Colombia. Este proyecto se inspira principalmente en las lecciones aprendidas de tres experiencias, entre otras:

***Se ha escalado el Proyecto a los departamentos de Nariño, Sucre y Atlántico, con una duración de 18 meses, con un número aún no determinado de módulos ni contenido de los mismos. Aunado a esta situación el proyecto se desarrollará en dos años fiscales de intervención dada las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional como respuesta a las nuevas condiciones macro-económicas y fiscales del país”.***

La evolución de conceptos, procesos y resultados que se aplicó a la fase piloto del Proyecto *Produciendo por mi Futuro*, que se implementó entre enero de 2013 y diciembre de 2014 para 1.000 hogares en los municipios de San Luis (Tolima) y Sitionuevo (Magdalena), concluye que “*las evaluaciones realizadas muestran que Produciendo por mi Futuro logró su objetivo principal y representó el impulso que muchas familias en situación de pobreza extrema necesitaban para iniciar una senda de desarrollo. Su vinculación al proyecto les permitió llegar hasta un punto, en el cual hacia delante pueden articularse a otras intervenciones o acciones que fortalezcan los pasos que han dados*”

Teniendo en cuenta lo anterior, la Veeduría Especial llama la atención sobre **si es posible obtener los mismos resultados** de la prueba piloto en los procesos de escalamiento del Proyecto para la atención de 10.000 participantes, dados los ajustes tanto en el número de módulos de capacitación como en el plazo de ejecución del proyecto.

Las pruebas piloto precisamente se desarrollan con el propósito de limitar efectos negativos, pérdidas económicas, de recursos, de tiempo, etc., como consideraciones fundamentales para determinar las posibilidades de desarrollos posteriores y facilidades de la implementación de los resultados obtenidos. De igual manera si los resultados son positivos se podría afirmar que el escalamiento debería obedecer como mínimo a las mismas condiciones que redundaron en el éxito del proyecto.

***“La conceptualización del Proyecto Produciendo por mi Futuro es parcial tanto para el DPS, como para los Operadores. Se cuenta con la primera versión de Guía Operativa para el primer año de intervención, el contenido del App se entrega de manera parcial y la supervisión, coordinadores y Gestores solo lo conocen en la medida que avanza el desarrollo del proyecto”***

---

i) el Programa Targeting the Ultra Poor de BRAC ( modelo Graduación), el cual atendió a 400.000 hogares en Bangladesh, con una tasa de éxito del 95%, y ha sido replicado en 8 países del mundo con el apoyo de CGAP/FORD; ii) los proyectos implementados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en la subregión Andina, los cuales demuestran la relevancia de “poner la chequera en manos de los pobres” y iii) el Proyecto LISTA de educación financiera mediante tecnologías de la información y la comunicación.

8 Informe de Evaluación de conceptos, procesos y resultados Produciendo por mi Futuro, Fundación Capital, marzo de 2015

Las Intervenciones Rurales Integrales buscan con su diseño e implementación lograr una doble inclusión de los participantes focalizados: **i)** inclusión social entendida como el acceso a servicios sociales básicos para garantizar un mínimo de bienestar, independientemente de los ingresos de los hogares y **ii)** inclusión productiva entendida como la participación laboral de las personas mediante relaciones monetarias, lo que implica la necesidad de una creación suficiente de empleos formales de calidad tanto privados como públicos<sup>9</sup>.

Este propósito solo es posible a través del diseño, implementación y ejecución de Proyectos debidamente conceptualizados, entendidos como el conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos, siguiendo una metodología definida y cuya programación en el tiempo responda a un cronograma con una duración limitada.

El éxito de una transferencia metodológica radica en la claridad, precisión y oportunidad de la misma, situación que no se evidencia en la ejecución del proyecto *Produciendo por mi Futuro* en el marco de las Intervenciones Integrales Rurales del DPS.

***“La metodología del proyecto Produciendo por mi Futuro, entendida como el conjunto de procedimientos racionales utilizados para alcanzar un objetivo, se fundamenta en la atención individual al participante, sin hacer énfasis en desarrollar y profundizar desde el inicio de su aplicación temas de asociatividad”***

La asociatividad permite que desde lo colectivo se proyecten nuevos retos y se generen nuevas oportunidades para salir de la condición de vulnerabilidad. Igualmente facilita la creación de organizaciones productivas y sociales y con ello la articulación entre componentes para que la población de escasos recursos pueda acceder a otro tipo de beneficios ya de forma asociativa. Esto sumado al fortalecimiento de liderazgos y a la responsabilidad social, contribuyen a la reconstrucción del tejido social y a la recuperación y consolidación social de los territorios.

***“El perfil de los Gestores del proyecto Produciendo por mi Futuro para la atención de la población rural campesina no está orientado a que esté directamente relacionado con el conocimiento y desarrollo de actividades específicamente agropecuarias”***

La asistencia técnica específica y el acompañamiento de un gestor con perfil para el desarrollo de actividades económicas rurales, principalmente agropecuarias, permitiría optimizar y hacer más eficiente la elaboración de perfiles de negocios de cada uno de los participantes y su correspondiente aprobación para el desembolso de los incentivos económicos que establece el proyecto.

---

<sup>9</sup> Consultoría de Intervenciones Integrales Rurales –IRI-, Departamento para la Prosperidad Social, mayo de 2015.

Más aun cuando la transformación hacia un perfil emprendedor requiere, además de las competencias para el emprendimiento de la cualificación o recalificación del oficio respectivo. Es importante la vinculación del SENA y las UMATAS al proyecto *Produciendo por mi Futuro*. Sin este alcance estas intervenciones estarán enfocadas en el corto plazo, como medida de alivio a la pobreza extrema, sin propiciar la sostenibilidad de las iniciativas productivas.

***“La identificación y elaboración de los perfiles de negocios de los beneficiarios-participantes del proyecto Produciendo por mi Futuro no están soportados en su mayoría con estudios y análisis de coyuntura económica local”***

Se requiere de un análisis constante de coyuntura económica que oriente la toma de decisiones, de acuerdo con las tendencias del mercado, puntos de saturación y proyecciones en materia de productividad y competitividad de las actividades económicas. Este análisis permite determinar las iniciativas de proyectos productivos, aspectos técnicos, económicos y financieros y otros relativos a la sostenibilidad de las unidades productivas, para evitar el fracaso o siniestralidad de los negocios.

***“En el componente de empleabilidad se evidencia la dificultad que genera las bases de datos desactualizadas que entrega el DPS; la debilidad en la consecución de nuevos clientes potenciales, con la necesidad de cumplir requerimientos de vacantes en cargos técnicos y tecnológicos; el alto nivel de deserción a lo largo del proceso de selección y contratación; las condiciones de contratación que ofrecen las empresas no son fáciles de entender por parte de los participantes; para lograr incrementar las metas de personas atendidas se validaron las bases de datos de personas que habían sido contratadas por los socios en otros procesos de selección y contratación”***

El componente de Empleabilidad busca mejorar las condiciones para el acceso al mercado laboral a través de convenios de Asociación a través de la estrategia de pago por resultados. Es decir, los socios aúnan esfuerzos con el DPS-FIP para apoyar la empleabilidad de los beneficiarios del DPS.<sup>10</sup>

**Sin embargo dada las condiciones de la población que debe ser atendida por este componente se debe hacer mayor énfasis en que los participantes de la ruta de empleabilidad reciban una mayor orientación laboral y acompañamiento para el mejoramiento de sus competencias. Esta población también puede tener dificultades en el desarrollo de capacidades expresivas, pueden no tener pautas de entrenamiento centradas en aspectos vitales que les permita abordar y manejar sus necesidades laborales.**

---

<sup>10</sup> Plan de Choque, Estrategia de Empleabilidad, convenios 171-172 de 2015.



## 6.5 POBLACION SUJETO DE INTERVENCION

***“Los participantes de los programas que están siendo atendidos por el DPS en los programas y proyectos objeto de seguimiento por parte de la Veeduría Especial del FIP, se caracterizan por su baja escolaridad y la existencia de un alto grado de analfabetismo funcional”.***

Esta caracterización significa que requieren de procesos integrales y alternativos de formación, que validen sus saberes aunque no provengan de la formación formal, a fin de cualificarlos como personas, fortalecer y consolidar sus unidades productivas como garantía de que los ingresos que se logren generar con la intervención se sostengan en el tiempo.

El concepto de “generación de ingresos” debe ir más allá de la superación de carencia monetaria, pues el logro más importante consiste en el auto-reconocimiento de la persona, su dignificación como sujeto activo, capaz de transformar su entorno y aprovechar las oportunidades que se le ofrecen.

No se trata solamente de ejecutar recursos de forma eficiente y eficaz; es necesario que éstos sean concebidos como un medio tendiente a crear algunas condiciones que garanticen mejor acceso de la población a oportunidades de bienestar, sostenibilidad de los programas y condiciones de desarrollo humano para la población sujeto de intervención<sup>11</sup>.

***“Se identifican familias que dada su alto grado de vulnerabilidad no permiten el desarrollo de metodologías aplicadas, solo requieren de manera urgente la ayuda y presencia del Estado”***

EL DPS-FIP no es una entidad sectorial, es decir, no cubre sólo una atención gubernamental, por el contrario, su naturaleza obedece a la necesidad de atender integralmente a la población vulnerable de Colombia, que por determinadas circunstancias se encuentran en mayor medida expuestas a la exclusión, la pobreza y a los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden.

Le corresponde por consiguiente al DPS-FIP con sus intervenciones y recursos, contrarrestar las condiciones de vulnerabilidad, entendida como la situación producto de la desigualdad, que por diversos factores históricos, económicos, culturales, políticos y biológicos, se presentan en grupos de población, impidiéndoles aprovechar las riquezas del desarrollo humano y las posibilidades de acceder a los servicios del Estado<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Informe de Seguimiento Programa Generación de Ingresos y Empleabilidad, Veeduría Especial Fondo de Inversión para la Paz, Julio 2013.

<sup>12</sup> Documento Ministerio de Educación Nacional, Universidad San Buenaventura, 2010.

**Se debe diseñar una intervención del DPS-FIP que permita una vez identificadas y ubicadas estas familias como resultado de la implementación de los diferentes programas y proyectos, poderlas atender de manera diferencial.**

**De igual manera se debe diseñar una intervención del DPS-FIP para atender y priorizar los municipios del país que no presentan o tienen un muy bajo registro histórico de ejecución de recursos por parte de la Entidad. Son municipios que por su baja capacidad institucional y representación política no pueden acceder fácilmente a la oferta Institucional del Estado.**

## **6.6 SUPERVISION, CONTROL Y SEGUIMIENTO A LA INVERSION DE LOS RECURSOS**

Para la Veeduría es de especial interés el tema de la supervisión, vigilancia y control de los programas y proyectos que financia el Fondo de Inversión para la Paz. La supervisión y monitoreo debe seguir siendo un proceso mediante el cual la entidad pueda medir la correcta ejecución de los recursos y el impacto de los programas, el cumplimiento y verificación de las obligaciones contractuales de los operadores, la consistencia de la planificación y la oportunidad de las intervenciones sociales. Así mismo establecer si se está dando cumplimiento con el direccionamiento estratégico conforme a la visión, misión y objetivos estratégicos institucionales.

Para el caso de los programas que hacen parte de las Intervenciones Rurales Integrales la consultoría contratada por el DPS determinó que *“si bien los programas tienen su modelo operativo, con sus propias líneas de intervención, se deben diseñar y homogeneizar algunas líneas de intervención que permitan medir el impacto de las IRI como una intervención integral, continua y sostenible de los hogares y poder realizar seguimiento a cada hogar en la trayectoria que se diseñe, logrando así monitorear la trazabilidad en el proceso e identificar posibles cuellos de botella y limitaciones para resolver en la medida que se vayan alertando.*

*La falta de seguimiento, control y supervisión de los proyectos limita el diseño sustentado para el escalamiento y el aumento de la cobertura de los mismos, porque se debe tener certeza, si el programa está diseñado e implementado acorde con las características del territorio y población y si se generó el impacto previsto”<sup>13</sup>*

---

<sup>13</sup> Consultoría Intervenciones Integrales Rurales – IRI-, Departamento para Prosperidad Social, DPS, mayo 2015.