

OBSERVACIONES GENERALES DE LA VEEDURIA ESPECIAL DEL FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ

MARCO GENERAL DE ACTUACIÓN Y ALCANCE DE LA VEEDURÍA ESPECIAL DEL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ

La Veeduría Especial del FIP en uso de sus atribuciones legales prepara y presenta informes sobre la gestión del Departamento para la Prosperidad Social quien tiene a su cargo la administración del Fondo de Inversión para la Paz¹; algunos de ellos de carácter eminentemente técnico, de análisis y resultados; otros presentados con el propósito fundamental de servir de medio de difusión e información a la ciudadanía en general sobre los avances, logros y estado de ejecución de los programas y proyectos que ejecuta el DPS-FIP en busca del mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población más vulnerable del País.

Los recursos del FIP deben buscar en primer lugar, lograr la eficiencia y agilidad en el uso de los recursos públicos y poder desarrollar una inversión pública con un mínimo de gastos de funcionamiento, garantizando que la mayor parte de las inversiones lleguen directamente a las regiones y a la población focalizada. En segundo lugar, proteger la inversión pública de los efectos de la corrupción, de alguna manera ofrecer un blindaje a los recursos, propiciando de esta manera que la vigilancia sobre el uso de los recursos sea fácil y transparente.

Es de especial importancia para la Veeduría Especial la vigilancia de la aplicación de los recursos del Fondo, la forma cómo éstos se asignen conforme a la Ley, a los planes, programas y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento de los objetivos estratégicos, los resultados, las metas alcanzadas y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos que llevaron a la creación del Fondo de Inversión para la Paz.

El trabajo de seguimiento realizado por la Veeduría Especial a los Programas del DPS-FIP busca la identificación de aciertos y debilidades en la ejecución de sus componentes, los elementos que influyen y limitan la obtención de determinados resultados y la observación y análisis de la percepción que tienen sus beneficiarios y participantes. A través de los informe se busca compartir las experiencias que pueden ayudar a mejorar y hacer más efectivas las prácticas de intervención social.

¹ El artículo 29 del Decreto 4155 de 2011 establece que el FIP continúa administrándose como un sistema separado de cuentas adscrito al Departamento para la Prosperidad Social, con el objeto de financiar y cofinanciar los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país, administrado por un Consejo Directivo y sujeto a la inspección y vigilancia de una Veeduría Especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República.

UTILIDAD DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LA VEEDURIA ESPECIAL DEL FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ
La Veeduría Especial desde el ámbito de su competencia hace énfasis en los programas que por su especial incidencia en la acción del DPS-FIP merecen revisarse con mayor detenimiento, aspirando así a que la ciudadanía también disponga de mayor información como máxima observadora de los procesos y de esta manera poder fortalecer el control social sobre la gestión pública.
Dada la naturaleza y razones que motivaron la creación y conformación de la Veeduría Especial, los informes que se entregan a la dirección general del DPS deben ser también de conocimiento y análisis por parte del Consejo Directivo del FIP, por ser precisamente esta instancia órgano de administración y planeación, encargado de definir políticas, estrategias y procedimientos generales bajo los cuales debe operar administrativa y financieramente el Fondo.
Se busca que los informes técnicos que se presentan contribuyan al logro de la visión, misión y objetivos estratégicos del DPS.
Evitar que aspectos identificados y advertidos oportunamente por la Veeduría Especial sean determinados como Hallazgos por la Contraloría General de la República.
El valor agregado de la Veeduría Especial está en el control preventivo como mecanismo de apoyo al Control Interno de la gestión del DPS, con el fin de permitir a la administración y dirección tomar y adoptar medidas correctivas sobre los programas y proyectos de inversión, las entidades operadoras y ejecutoras y los servidores que no realicen su labor con eficiencia y transparencia.

Los informes son de conocimiento y análisis también de las diferentes instancias del DPS encargadas de la planeación, coordinación, ejecución y supervisión de los programas y proyectos, a fin de que se puedan adoptar de manera oportuna los ajustes y correctivos que se consideren viables y necesarios para mejorar la efectividad de la ejecución de los recursos del Fondo de Inversión para la Paz.

El documento que se presenta contempla temas estratégicos y transversales a los programas y proyectos que se financian con recursos del FIP. Para el análisis se tuvo en cuenta las visitas de campo realizadas selectivamente a direcciones regionales del Departamento para la Prosperidad Social, reuniones con las direcciones del DPS donde se analizaron las especificidades de las observaciones de la Veeduría Especial, entidades operadoras de los programas, FONADE como gerente integral de los proyectos de infraestructura, representantes de entes territoriales y beneficiarios- participantes de los programas.

De esta manera la Veeduría Especial considera que algunos aspectos generales que han venido siendo observados y puestos en conocimiento a través de los diferentes informes presentados, tienen incidencia en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado el Fondo de Inversión para la Paz, destacándose los siguientes:

1. POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL DEL DPS

El Departamento para la Prosperidad Social - DPS - ha definido como su **misión**: “*crear condiciones de prosperidad en la población vulnerable, contribuir a la reconciliación de los colombianos y promover la integración regional*”. Así mismo su **visión** es “*ser ejemplo mundial de una sociedad basada en la inclusión social y la reconciliación*”.

Avanzar en el logro de la misión y visión de la Entidad tiene que ver, entre otros aspectos, con la capacidad de respuesta institucional, los resultados e impactos de las intervenciones realizadas y el posicionamiento del DPS-FIP tanto a nivel nacional, departamental y municipal.

El Decreto 4155 de 2011 en sus consideraciones generales establece que se requiere fortalecer la política social y de atención a la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia, así como la consolidación de territorios dentro de una estrategia que garantice la presencia del Estado, para lo cual se requiere de una institucionalidad del más alto nivel que se encargue de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación.

OBSERVACIONES
Muchos de los participantes, beneficiarios y comunidad en general, aún no identifican al Departamento para la Prosperidad Social –DPS - , como la entidad generadora de política social, aportante de recursos y con la responsabilidad de supervisar y controlar la ejecución de todos los programas y proyectos que se han diseñado, implementado y ejecutado para la atención de la población más vulnerable del País. No ha sido claro para las comunidades en general la transformación institucional de la entidad, así como la creación del nuevo Sector para la Inclusión Social y la Reconciliación en Colombia.
Se tiene la percepción que hay diferentes lecturas de la Entidad desde las instancias del orden nacional (dirección general, direcciones misionales, direcciones de programas y personal operativo en general), nivel regional y la comunidad en general.
RECOMENDACIONES
El DPS debe posicionarse como entidad articuladora de políticas en pro del desarrollo y bienestar de la población más vulnerable de Colombia, a través de programas y proyectos que busquen generar desarrollo económico y social en las regiones, y que reafirme la presencia del Estado en zonas que habían sido víctimas del conflicto armado durante años y donde se registran los niveles más altos de pobreza extrema y vulnerabilidad. Este tipo de accionar es el que genera confianza en las comunidades y credibilidad en las diversas políticas que desarrolla el Estado Colombiano.
Fortalecer aspectos y estrategias de comunicación que permitan al DPS-FIP posicionarse en los departamentos y municipios, especialmente en aquellos municipios que no son capital de departamento, pues es allí donde se evidencia un mayor desconocimiento de la Entidad y tener en cuenta que seguramente esta situación se acentúa más en los corregimientos, veredas y población rural del país. Aspectos tales como: i) fortalecer la comunicación interna y externa de la Entidad; ii) fortalecer la coordinación del DPS nacional con las Direcciones Regionales del DPS;

iii) capacitar a todos los Operadores que son contratados por el DPS-FIP para la operación de sus programas y proyectos para que tengan un conocimiento satisfactorio de la Entidad ; iii) capacitar a todos los asesores y capacitadores que han sido contratados por los Operadores en las regiones para que tengan un conocimiento satisfactorio del DPS-FIP; iv) generar confianza en los operadores manteniendo los equipos de trabajo que poseen el conocimiento y el aprendizaje obtenido del desarrollo de la ejecución para optimizar tiempos y recursos; v) contar con un equipo operativo y de supervisión que responda satisfactoriamente a las necesidades propias de la operación, de tal manera que si se incrementan las metas de atención, debe entonces incrementarse también el factor humano que persigue el cumplimiento de las mismas; vi) promocionar y visibilizar las acciones como los resultados de los Grupos de Trabajo y por consiguiente de la Entidad.

Trabajar más en las diferentes instancias del orden nacional y regional en afianzar el conocimiento general del nuevo direccionamiento del sector de la Inclusión Social y la Reconciliación y sus objetivos estratégicos. Si se tiene un adecuado conocimiento, coordinación y articulación se podrán obtener mejores resultados en términos de intervención social.

2. EL COMPONENTE SOCIAL DEL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

El reto más grande para el Estado Colombiano es el de lograr que las entidades del Estado y el sector privado promocionen e interioricen las estrategias para atender la población más vulnerable del País, de lo contrario éstas no tendrían una base institucional fuerte que las haga sostenible y solo así se podrá lograr construir un legado social para las próximas generaciones, haciendo que las políticas sociales no dependan de un Gobierno en particular y puedan perdurar hacia el futuro.

La prioridad de las acciones presupuestales, la importancia de buscar un incremento permanente de la eficiencia del gasto social y una mejora continua en su focalización, es la reducción de los índices de pobreza, el aumento y una mejor distribución del ingreso de los hogares de las poblaciones objeto de intervención de los programas sociales del DPS.

OBSERVACIONES
Los programas sociales del DPS han contribuido a la disminución de la pobreza, la pobreza extrema y por consiguiente al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones a las cuales han llegado los beneficios económicos, las diferentes obras y acciones del Estado, sin desconocer que no ha sido suficiente y por consiguiente, se debe seguir avanzando en mejorar la calidad y focalización del gasto, atender a los que más lo necesitan y hacer seguimiento a la población atendida.
Los programas y proyectos del DPS-FIP que no cuentan con el acompañamiento social, arrojan resultados e impactos en las comunidades totalmente diferentes a los obtenidos en los programas y proyectos que si registran este trabajo de intervención social.
RECOMENDACIONES

Se debe seguir capitalizando la experiencia de tal manera que el aprendizaje adquirido, la acumulación de conocimiento institucional y el proceso de capacitación de los funcionarios garantice que se facilite el proceso de toma de decisiones, se racionalice el uso de la información, se establezcan normas y estándares de medición, se analicen y controlen los procesos, se cree una conciencia colectiva y se busque la eficiencia y eficacia de la gestión.

Los programas sociales del DPS deben generar oportunidades efectivas que permitan a las poblaciones pobres focalizadas empezar a superar las causas de la vulnerabilidad que los afecta. Esto ha dado lugar a iniciar y continuar con un proceso de recuperación de la credibilidad e institucionalidad del Estado, en el cual el DPS como entidad que contribuye al logro de la política social del Gobierno Nacional, ocupa un lugar importante, en desarrollo del fortalecimiento y empoderamiento de las entidades territoriales y la configuración de mecanismos de asistencia social.

Es de suma importancia el acompañamiento social a todos los programas del DPS –FIP para que tengan un mayor impacto socio-económico en las comunidades focalizadas, una inversión más eficiente, para que las obras cumplan a cabalidad con las especificaciones técnicas de calidad que respondan a las necesidades y condiciones del lugar, para lograr el compromiso y la responsabilidad de los gobiernos locales, empresas privadas, organizaciones sociales y de las mismas comunidades de mantener los programas y proyectos en óptimas condiciones para su uso y disfrute, logrando que se preserven en el tiempo, sean centros locales para el desarrollo socio-económico y trabajen en torno a la construcción del bien común.

Crear y fortalecer nuevas instancias de participación y control social, la capacitación de personas en temas que promueven la participación ciudadana, el fortalecimiento del tejido ciudadano y la capacidad de gestión de las comunidades. Igualmente como parte de las actividades de acompañamiento social desarrollar iniciativas de responsabilidad social y corresponsabilidad, firmas de acuerdos para garantizar el mantenimiento y sostenibilidad de los programas y proyectos.

Es necesario que se implemente la estrategia de acompañamiento social y la creación de espacios de concertación con el fin de evitar inconformidades y controversias entre la propia comunidad y las autoridades locales y ejecutores que surgen por la falta de socialización e identificación previa de la necesidad y conveniencia de algunos proyectos, de sus beneficios, de sus costos e impactos que hacen que el proyecto no produzca la rentabilidad social esperada sobre todo por la naturaleza y caracterización de las poblaciones especialmente vulnerables a los cuales van dirigidos los recursos del Fondo de Inversión para la Paz.

3. LAS DIRECCIONES REGIONALES DEL DPS Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES LOCALES

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 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, es una estrategia acertada de fortalecimiento de la capacidad institucional, toda vez que se favorece el proceso desde diferentes dimensiones de gobernabilidad y un desarrollo económico incluyente.

El Departamento para la Prosperidad Social debe promover la articulación del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación con las autoridades territoriales para la eficiente implementación de políticas, planes, programas, estrategias y proyectos a través de sus Direcciones Regionales quienes, entre otras funciones, deben *“coordinar intersectorialmente en el territorio la suscripción de compromisos y definición de responsabilidades que permitan ejecutar la política para la inclusión social y la reconciliación”, a fin de garantizar su integralidad, eficiencia y eficacia*².

OBSERVACIONES
Las Direcciones Regionales del DPS tratan de adecuar y operar los modelos institucionales a las realidades locales para darle integralidad y reconocimiento a los procesos de los programas en el marco institucional regional.
Los recursos del Gobierno Nacional deben ser complementarios a las inversiones del nivel local, sin embargo en muchos casos los entes territoriales no participan en la cofinanciación de programas y proyectos. Esto hace que en ocasiones las inversiones del DPS puedan parecer como ajenas a los planes de desarrollo local.
Los entes territoriales no realizan un seguimiento efectivo a las inversiones del DPS-FIP. No se evidencian canales ni estrategias claras de comunicación entre el DPS nacional, DPS regional, departamentos y municipios, que permitan generar un verdadero sentido de pertenencia por estas inversiones sociales.
Las direcciones regionales no tienen un conocimiento total de los programas y proyectos que se ejecutan en su región. Esto debilita y afecta la presencia institucional del DPS en el ámbito local, pues es el director regional del DPS quien asiste y tiene asiento en los diferentes comités e instancias de participación municipal y departamental.
Muchos operadores y ejecutores de programas no tienen relación alguna con las direcciones regionales del DPS. Se ejecutan programas y proyectos en municipios del departamento sin el conocimiento de las direcciones regionales del DPS.
En ocasiones las personas que contratan los operadores y ejecutores de los programas y proyectos no tienen conocimiento del DPS. Es necesario atender esta situación ya que son las personas que están directamente relacionándose con los beneficiarios y participantes de los programas.
RECOMENDACIONES
Para lograr eficiencia en la ejecución de los recursos públicos en los departamentos y municipios del país, el DPS debe buscar la descentralización de las actuaciones del Gobierno Nacional o delegar responsabilidades a las instancias regionales de tal manera que les permita consolidarse

² Decreto 4155 de 2011

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.

El DPS debe coordinar y articular instancias de apoyo y asistencia técnica, con el fin de fortalecer las capacidades locales para lograr una mejor formulación y presentación de proyectos. Así mismo en los temas relacionados con la vigilancia y control sobre la ejecución de los recursos, pues el poder central tiene limitaciones para ejercer estas funciones.

El cumplimiento de las obligaciones de corresponsabilidad que asumen los entes territoriales a través de la celebración de convenios y/o de suscripción de actas, debe ser objeto de seguimiento continuo por parte de funcionarios del DPS. Esto es mucho más fácil hacerlo operativa y funcionalmente a través de los funcionarios en las direcciones regionales que a través de funcionarios del nivel nacional.

4. LINEAMIENTOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL RECURSOS FIP.

Se entiende la focalización como un instrumento para orientar los recursos públicos que dirige el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social. 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 de la Entidad así: *población en extrema pobreza, población objeto de reparación por sus condiciones de víctimas, población que debe ser atendida dadas sus condiciones de desplazamiento y que han sufrido la ausencia del Estado en sus territorios.*

OBSERVACIONES

Uno de los aspectos que se analiza en las visitas de campo realizadas por la Veeduría, es lo relacionado con el cumplimiento de los criterios de focalización de los recursos del FIP, encontrándose que varios de los proyectos cumplen con ellos, es decir se encuentran focalizados en poblaciones vulnerables por pobreza. Sin embargo también se encuentran proyectos focalizados en sectores de población clasificados en estratos 3 y 4, que sin dejar de reconocer que están atendiendo a necesidades también de estas poblaciones, seguramente existen en estos municipios poblaciones más vulnerables que debieron ser tenidas en cuenta con mayor prioridad, dada principalmente sus condiciones socio-económicas.

Teniendo en cuenta los casos identificados en los trabajos de campo realizados por la Veeduría, se puede afirmar entonces que no se está dando un cabal cumplimiento con lo establecido en las disposiciones normativas y de política que regulan los aspectos de focalización de recursos públicos para programas sociales y de manera especial con lo que consagra la Ley de creación del FIP en cuanto a la asignación de recursos a programas que deben estructurarse para la obtención de la Paz en el país.

RECOMENDACIONES

Los recursos del FIP tienen destinación específica, con criterios de focalización legalmente establecidos, por lo tanto, debe revisarse la asignación de recursos destinados a la cofinanciación de proyectos para atender necesidades de otras instancias y competencias Institucionales y que además dificultan establecer los criterios de focalización en términos de la atención a la "población más vulnerable del País".

Algunas poblaciones más vulnerables no están siendo focalizadas por los programas del DPS-FIP, porque sus municipios no están focalizados por los mismos.

La Veeduría del FIP considera que los programas y proyectos del DPS-FIP, que especialmente debe desarrollarse en las zonas urbanas y rurales más pobres y con mayor vulnerabilidad del país, debe favorecer la construcción de un entorno más pacífico, en la medida que posibilite incrementos en la tasa de inversión en estas regiones, y contribuya a mejorar el ingreso, las condiciones de vida de la población y genere condiciones para consolidar la Paz.

5. TRANSPARENCIA Y RIESGOS DE LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS

La transparencia se constituye en uno de los principios rectores que determinan las normas de comportamiento y de buen gobierno a seguir por parte de los funcionarios de las entidades del estado para que se garantice el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La transparencia en el uso de los recursos del Fondo de Inversión para la Paz es la que garantiza una gestión pública efectiva.

OBSERVACIONES

En las visitas de campo realizadas, la Veeduría Especial fue informada de diferentes situaciones, que hacen necesario que se prendan alarmas en el Departamento para la Prosperidad Social para que se mitiguen los riesgos que pueden afectar la ejecución de los recursos del FIP y para que se sigan implementando prácticas de transparencia y principios de integridad en la Entidad.

El mayor problema de la situación descrita anteriormente y sobre la cual la Veeduría expresa su preocupación, es que se pueda llegar a afirmar que se ha permitido el *"clientelismo en el uso de los recursos públicos"*, que ha llevado a otras instancias gubernamentales al despilfarro y falta de transparencia en la asignación y debida utilización de estos recursos.

Esto sería absolutamente inadmisibles para el uso de cualquier recurso público, sea cual fuere su origen, pero muchísimo menos para aquellos que como los del Fondo de Inversión para la Paz, están destinados para tratar de solucionar, mitigar y mejorar las condiciones de vida de muchos colombianos que han sido y son aún víctimas de la violencia y de las condiciones de pobreza, que los hace considerablemente vulnerables.

RECOMENDACIONES

La Veeduría Especial considera que los mayores riesgos que puede afrontar la ejecución de los programas y proyectos financiados con recursos del Fondo de Inversión para la Paz, en cuanto a las prácticas que pueden llegar a convertirse en espacios de oportunidad para la corrupción, son:

- ☒ Riesgo en la intermediación de funcionarios en la identificación y asignación de recursos del FIP para atender intereses particulares contrarios al interés colectivo.
- ☒ Riesgo para que funcionarios usen y abusen de su condición para ponerse al servicio de intereses de facciones políticas.
- ☒ Riesgo en la selección y adjudicación de contratos
- ☒ Riesgo en la selección y focalización de beneficiarios
- ☒ Riesgo en la equidad en la distribución y asignación de recursos
- ☒ Riesgo en la aplicación de controles y mecanismos de seguimiento que por su carencia o fragilidad puedan propiciar conductas ilícitas o contrarias al ordenamiento jurídico
- ☒ Riesgo en la ausencia de cultura ciudadana frente a los temas y asuntos de los que conoce el Estado y la naturaleza de las decisiones que los afecta.

La participación y el control social resultan útiles para la gestión del Departamento para la Prosperidad Social, en cuanto la asignación de recursos y en la creación e implementación de las Veedurías que obliguen a los Administradores a suministrar información sobre sus actuaciones, el uso de los recursos públicos, la razonabilidad en su manejo, los criterios para seleccionar beneficiarios, la eficacia del gasto y hasta las prácticas de gestión.

6. FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La asignación eficiente de recursos públicos a programas y proyectos sociales debe introducir análisis y criterios de racionalidad para la financiación de acciones fundamentales en el desarrollo económico y social del País y de manera especial, en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones que deben ser objeto de intervención con recursos del Fondo de Inversión para la Paz.

OBSERVACIONES
La asignación de recursos no puede obedecer a razones de influencia política regional o nacional, sus criterios deben ser eminentemente técnicos y para el caso de los recursos del FIP fundamentalmente de carácter de asistencia social a la población más vulnerable del País.
Las dificultades encontradas por la Veeduría Especial como: “ <i>proyectos con asignación de recursos FIP ya ejecutados por otra Entidad; proyectos inconclusos; proyectos sin dotación que garanticen el uso de los mismos; proyectos cuyo uso beneficia no necesariamente a la población que debe ser focalizada para la asignación de los recursos; proyectos cuya ejecución está generando controversias al interior de las mismas comunidades; proyectos priorizados sin la participación directa de las comunidades</i> ”; permiten afirmar que existen falencias en los procesos y criterios de asignación de recursos del FIP a proyectos de inversión.
Los proyectos o “listados de proyectos” están llegando al Área de Infraestructura con una asignación presupuestal ya establecida, lo cual no corresponde al cumplimiento del proceso técnico que deben tener la asignación de recursos a un proyecto de inversión con recursos del Presupuesto General de la Nación.
Este procedimiento establece que los proyectos deben estar inscritos en sus correspondientes

<p>bancos de proyectos de inversión, deben ser viables técnica, jurídica, económica y socialmente, para tener así una estimación acertada del costo total del proyecto.</p>
<p>Las dificultades encontradas evidencian que gran parte de los proyectos no cumplen con los requisitos establecidos para declarar su viabilidad, por consiguiente no se explica la asignación de recursos públicos del FIP de los cuales fueron objeto.</p>
<p>RECOMENDACIONES</p>
<p>Los recursos del FIP tienen destinación específica para identificar así poblaciones y regiones focalizadas en el país que deben ser objeto de intervención. La asignación de recursos a diferentes proyectos debe ser coherente con la identificación y caracterización de las regiones y poblaciones en el país que cumplen con los condicionamientos de la Ley de creación del FIP y los recursos en general del Departamento para la Prosperidad Social.</p>
<p>El criterio de equidad en la asignación de los recursos del FIP debe corresponder, casi que de manera directamente proporcional al porcentaje de familias en pobreza extrema en las regiones, poblaciones y regiones víctimas de la violencia y regiones con presencia de cultivos ilícitos en el País. (Con estadísticas de focalización).</p>
<p>Los criterios de asignación de los recursos del FIP a los proyectos deben buscar la equidad social en la distribución de los mismos. De ahí que no se entiende las grandes diferencias de asignaciones presupuestales a los proyectos, tanto desde el punto de vista de los totales asignados, como de las regiones a las cuales se les asigna estos recursos.</p> <p>No se puede olvidar y desconocer que precisamente estas poblaciones y regiones además de la vulnerabilidad social y económica que los caracteriza, presentan en la mayoría de los casos condiciones de muy baja capacidad institucional y política que les permita gestionar desde sus localidades oportunidades y recursos de las entidades del nivel nacional.</p>
<p><i>“El mayor indicador de pobreza es no estar organizado y el primer paso para salir de la pobreza es organizarse”.</i> De ahí la importancia que el DPS destine recursos para fortalecer las organizaciones sociales de las poblaciones vulnerables, que les permita mejorar las condiciones de accesibilidad a los recursos destinados precisamente para atender sus necesidades.</p>

7. ELABORACIÓN, APROBACIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL.

Está claramente establecido en la legislación colombiana todo lo relacionado con los procesos y aplicación de herramientas y mecanismos de planificación que hagan posible que los planes de inversión de las diferentes entidades e instancias gubernamentales estén técnica, jurídica, social y económica bien elaborados y sustentados.

OBSERVACIONES
Muchos de los proyectos visitados por la Veeduría evidencian problemas de cumplimiento de requisitos desde el punto de vista económico, técnico, jurídico, ambiental y social , tales como: <i>proyectos sin lote, proyectos declarados viables en zonas de reserva forestal; proyectos con doble asignación de recursos; proyectos inconclusos por falta de recursos; proyectos con recursos asignados sin estudios y diseños y proyectos cuyos recursos nunca pudieron ser ejecutados y por consiguiente devueltos a la Dirección del Tesoro Nacional.</i>
El procedimiento definido para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de la inversión de los recursos del FIP fue inverso al proceso técnico y legalmente establecido, ya que en la mayoría de los casos se tienen que “ajustar” los proyectos y obras a los valores asignados, lo que lleva implícito una insatisfacción por parte de las comunidades, pues en la mayoría de los casos esto se traduce en una reducción necesaria de las metas físicas de las obras.
RECOMENDACIONES
La declaratoria de elegibilidad y viabilidad de un proyecto debe obedecer al cumplimiento de requisitos y exigencias eminentemente técnicas, jurídicas, sociales, económicas y ambientales. Sólo de esta manera se puede dar cumplimiento a los principios básicos que rigen los procesos de planeación en Colombia, como la “prioridad del gasto público social, la concurrencia, la subsidiaridad y la complementariedad, entre otros.
Las debilidades identificadas por la Veeduría Especial conllevan necesariamente a que se presenten ajustes y modificaciones a los proyectos durante su etapa de ejecución. Es así como los Comités Técnicos establecidos en los convenios y contratos, sobre los cuales recae la responsabilidad de autorizar o no las correspondientes modificaciones, determinan ajustes y cambios, que necesariamente no tienen el suficiente y oportuno soporte jurídico. Casos como cambio en los nombres de los proyectos, definiciones de alcances de ejecución de los mismos, cambios de unos proyectos por otros, ajustes en las asignaciones presupuestales iniciales, entre otros, requieren no solo de los soportes técnicos que respaldan estas decisiones, sino también de soportes jurídicos que los hagan legalmente procedentes.
La asignación de recursos que no obedezca a criterios técnicos establecidos, no permite ningún proceso de planificación de la inversión de los recursos del Estado y por consiguiente no es posible lograr la eficiencia en la aplicación de los mismos.

8. RETRASO EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

El gobierno nacional busca que a través de las estrategias de reducción de la pobreza, se pueda incrementar el porcentaje de colombianos catalogados como de clase media, lo cual se constituirá a su vez, en un dinamizador del desarrollo. Mejorar la calidad de vida de las personas conlleva a una mayor capacidad de ingresos y por ende a una mayor inserción de éstas personas en la economía legal. Aumentar la inclusión y reducir la desigualdad garantizando que el crecimiento y el desarrollo se traduzcan en la reducción de pobreza y, lo más importante, a través de la creación de oportunidades de empleo.

Estos propósitos se podrán materializar logrando una ejecución real y efectiva de los recursos públicos que tienen a su cargo las entidades del orden nacional, regional y municipal.

OBSERVACIONES
<p>El nivel de la ejecución de los recursos del FIP debe medirse con relación a los pagos efectivos que se hacen para cada uno de los programas, pues solo así se podría afirmar que efectivamente los recursos han llegado a los beneficiarios focalizados, en términos de incentivos monetarios, subsidios, capacitaciones y obras entregadas efectivamente a las comunidades.</p>
<p>Teniendo en cuenta que en diferentes años los recursos asignados al DPS no se ejecutan efectivamente durante la misma vigencia presupuestal, se puede afirmar que no necesariamente el problema principal siempre radica en la falta de recursos.</p> <p>La falta de gestión y celeridad en los procesos administrativos y de contratación, no permite tener mayor cobertura y efectividad de los programas priorizados dentro de una política de asistencia social de origen gubernamental.</p>
<p>La dinámica del compromiso de los recursos así como la ejecución real de los mismos, no está dando respuesta a una de las principales características de los recursos del FIP, que es buscar la agilidad en la ejecución de los programas y proyectos a fin de consolidar inversiones de impacto en la población más pobre y vulnerable y lograr un incremento en la credibilidad y legitimidad del Estado Colombiano.</p>
<p>La operación de los programas presenta varias dificultades que inciden en los resultados obtenidos, en términos de cumplimiento de objetivos estratégicos, retraso en la ejecución presupuestal y financiera y en el cumplimiento de las metas propuestas para cada uno de los componentes. Sin desconocer que la ejecución de los programas requiere de un período de pre-alistamiento, la celebración de los contratos y/o convenios respectivos con los diferentes operadores, inicia cuando ya han transcurrido varios meses de la vigencia presupuestal correspondiente.</p>
<p>Aspectos que afectan e inciden en la ejecución presupuestal y real de los recursos de las vigencias fiscales : i) la creación de la nueva Entidad; ii) el trámite de vigencias futuras; iii) los estudios y análisis de los posibles aliados para llevar a cabo la operación de los diferentes componentes y programas (contratación directa); iv) la confluencia de operaciones, saturación de la carga laboral y procesos de liquidación contractual; v) Las limitaciones y debilidades de los sistemas de información; y vi) el tiempo que toma la conformación y capacitación de los equipos de trabajo para la operación y supervisión de los Programas.</p>
RECOMENDACIONES
<p>Teniendo en cuenta que persiste la situación de una baja ejecución presupuestal y financiera en los primeros meses de cada año, se hace necesario fortalecer los procesos de planificación, agilizar el manejo operativo, administrativo, de contratación y financiero del DPS-FIP y los mecanismos de seguimiento y evaluación como instrumentos importantes de gestión y gobernabilidad, que permitan brindar señales y alarmas oportunas durante la ejecución de los programas y en la utilización eficiente de los recursos del Estado.</p>

La Veeduría Especial recomienda que se necesita mejorar la gestión presupuestal y planeación de la inversión de los recursos del FIP, así como implementar políticas en el terreno que permita lograr unos mejores resultados, en términos de oportunidad en la ejecución de los recursos, ya que los retrasos y demoras en la implementación de los programas se constituyen en el obstáculo más grande para los logros en materia de desarrollo.

La aplicación de metodologías, instrumentos y herramientas de planeación y control estratégico implementados por el DPS, deben evaluarse y ajustarse constantemente para que puedan constituirse realmente en herramientas gerenciales útiles y no de solo reporte de cifras o que no reflejen el estado de ejecución real de la inversión de los recursos. Por el contrario, que efectivamente permitan medir el avance de los programas, corregir los desajustes, mejorar los procesos y reorientar los objetivos y metas de los mismos.

9. 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 DPS - FIP. La supervisión debe seguir siendo un proceso mediante el cual la Entidad pueda medir la ejecución 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, para establecer si se está dando cumplimiento con el direccionamiento estratégico conforme a la visión, misión y objetivos institucionales.

OBSERVACIONES
El control a la inversión de los recursos del FIP debe ejercerse en forma oportuna, es decir, dentro de los plazos prudenciales y razonables para que sea eficaz, pues allí están comprometidos intereses generales.
No se han implementado mecanismos efectivos de verificación de ejecución, terminación y recibo de obras, además de las que legalmente le corresponde a los contratistas e interventores, donde se involucre de manera efectiva a las comunidades beneficiarias de la ejecución de estos recursos públicos y a las autoridades locales. La realización de Auditorías visibles no se está haciendo de manera efectiva y en muchos casos obedece solo al cumplimiento de un requisito contractual.
Las direcciones regionales del DPS no realizan un acompañamiento social a la ejecución de las obras de infraestructura de FONADE. FONADE lleva a cabo sólo la realización de los tres foros propios de la metodología de Auditorías Visibles, donde la participación de la comunidad beneficiaria de las obras ha sido muy limitada y manifiesta en muchas oportunidades su inconformidad por la manera como han venido operando las veedurías ciudadanas nombradas para los proyectos.
La acción del DPS no se puede limitar solamente a la gestión financiera, sino que además debe cumplir de una manera mucho más permanente la función de coordinación, vigilancia, control y supervisión del cumplimiento del objeto y de las obligaciones de las diferentes entidades, operadores y administradores de los recursos del FIP.
Los funcionarios de las direcciones regionales del DPS manifiestan tener limitaciones en la

<p>aprobación de comisiones que les permita hacer un seguimiento más efectivo al desarrollo de los programas y proyectos, como apoyo a las labores de los supervisores del nivel nacional delegados para ejercer estas actividades.</p>
<p>En las muestras objeto de seguimiento por parte de la Veeduría Especial se pudo evidenciar que varios de los Proyectos que se ejecutan o van a ejecutar en las regiones no los conocen los funcionarios de las direcciones regionales del DPS. Esto se constituye en una gran debilidad en el proceso de seguimiento, control y verificación que le corresponde ejercer al DPS</p>
<p>En las direcciones regionales no tienen la totalidad de los convenios, contratos, acuerdos y demás documentación que les permita conocer las obligaciones contractuales y de esta manera desarrollar un efectivo trabajo de seguimiento y control.</p>
<p>FONADE como Gerente Integral de proyectos de Infraestructura del DPS, no interactúa con los profesionales encargados del seguimiento técnico de las obras en las direcciones regionales. Los canales de comunicación están determinados de manera directa entre funcionarios del nivel nacional del DPS y FONADE. De esta manera la participación efectiva de los profesionales regionales en temas de acompañamiento y control son muy limitadas.</p>
<p>RECOMENDACIONES</p>
<p>Dada las características de la población objetivo a atender, la ampliación de cobertura de los componentes de los Programas, el incremento de las asignaciones presupuestales, la atención a los requerimientos de la Corte Constitucional, el seguimiento a las poblaciones ya beneficiadas con recursos del DPS ya ejecutados, se debe contar con un grupo de trabajo especializado acorde con las necesidades propias de la ejecución, supervisión, control y seguimiento a la inversión de los recursos del FIP.</p>
<p>Las obligaciones de supervisión las asume el DPS-FIP por medio de la asignación de tareas específicas a un grupo de funcionarios, quienes asumen la responsabilidad técnica, administrativa y financiera del cumplimiento y logro de los objetivos y metas trazadas por la entidad.</p>
<p>Es necesario tener en cuenta que los supervisores asumen no sólo las obligaciones previstas en el Manual de Supervisión definido para este fin por el DPS-FIP, sino que sus acciones u omisiones pueden trascender a un ámbito de responsabilidades disciplinaria, fiscal y penal. Bajo este entendido, se considera que debe revisarse la correlación que existe entre los compromisos que asumen los supervisores, el volumen de los recursos que supervisan, el número de operadores que intervienen y el perfil técnico acorde con la naturaleza del proyecto de inversión para garantizar y facilitar la correcta ejecución de las labores propias de la supervisión.</p>
<p>Los supervisores delegados deben asumir frente al seguimiento de la ejecución de los recursos públicos, las responsabilidades jurídicas que se deriven como consecuencia del incumplimiento, desconocimiento u omisión de las obligaciones en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con el Código Único Disciplinario.</p>
<p>Cumplir con las finalidades, actividades y responsabilidades definidas en el manual de supervisión DPS FIP, orientadas al control y seguimiento permanente e integral a fin de garantizar que el objeto de los contratos y/o convenios alcancen sus propósitos y se ajusten a los principios, normas y procedimientos que rigen la actividad de la administración pública.</p>

10. SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL DPS

Los sistemas de información del DPS-FIP deben garantizar la calidad, coherencia, veracidad, oportunidad, accesibilidad e integralidad de la información de los beneficiarios de todos los programas que coordina y ejecuta.

OBSERVACIONES
<p>La Veeduría Especial llama la atención sobre el riesgo que corre la Entidad en términos de seguridad informática, al permitir que algunos Operadores administren la información de los participantes en sus propios sistemas de información. Por otra parte los mismos reportes de evaluaciones del DPS registran que existen falencias por errores de digitación y todas las dificultades e inconsistencias que se pueden presentar al manejar información en plataformas diferentes a los aplicativos que tiene la entidad.</p>
<p>Los procesos de caracterización e identificación de las poblaciones objetivo, son el punto de partida de la intervención de los Programas. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados por la sistematización y registro efectivo de los participantes, se evidencia que en ocasiones las cifras revelan un universo para la implementación de las políticas que no es claro en la materialización. Los grupos de Trabajo del DPS-FIP manifiestan que una vez es conocida la población a atender en cada uno de los programas, su localización es compleja dada la variabilidad de los datos de ubicación que tiene la población focalizada y la movilidad que los caracteriza.</p>
<p>La Oficina de Control Interno del DPS-FIP presentó en el mes de mayo de 2013 los resultados de la Auditoría realizada a los sistemas de información de la Entidad, con el propósito que se diseñen estrategias y acciones correctivas y preventivas necesarias para que se pueda garantizar la confiabilidad de los datos que soportan la inversión en cada uno de los programas y unidades misionales de la Entidad.</p> <p>Del análisis realizado se presenta el siguiente diagnóstico: <i>“En lo analizado dentro del proceso de auditoría, se observó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no cuenta con un Sistema de Información interoperable para toda la Entidad, teniendo 25 aplicaciones para la administración de información de cada proceso según su necesidad, además de más de 3500 archivos o repositorios en Excel. Las aplicaciones existentes no se comunican entre sí, lo que no permite la identificación de beneficiarios reales del DPS. Pueden existir beneficiarios en diversos programas del DPS, pero no existe la herramienta necesaria para identificar estos beneficiarios una única vez, dado que los beneficiarios son identificados de diversas maneras en los aplicativos de la Entidad. La gestión de información en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en gran parte depende de la consolidación de archivos Excel de cada uno de los procesos de la Entidad; esta manipulación de la información de manera manual está sujeta a errores involuntarios, generando que la confiabilidad, integridad y confidencialidad de la información se afecte negativamente.”</i>³</p>

³ Memorando Oficina Control Interno, Auditoría de Gestión-Sistemas de Información del DPS, Bogotá, mayo 14 de 2013.

<p>Los grupos de trabajo han manifestado a la Veeduría Especial que se <i>ha limitado el desarrollo de un sistema de información (en términos de financiación) que responda en los tiempos operativos, y que se acoja a los lineamientos que sobre tecnologías de información da el DPS, destacando la falta de personal suficiente para lograr éste propósito. En consecuencia, los Sistemas de información sólo cuenta con los documentos de Arquitectura de Software para la implementación y un modelo no funcional que contempla los módulos de Oferta y Población pero que aún no está desarrollado como producto por el DPS, no siendo el mismo una herramienta que soporte a diferentes requerimientos y reportes, dejando claridad que se han realizado propuestas para un desarrollo “en casa” sea por la modalidad de contratación de servicios profesionales para desarrollos de software dedicados exclusivamente a este sistema, o la contratación de una fábrica de software que pueda suplir esta necesidad. Pero ello demanda la actualización de hardware y disposición de profesionales que puedan dar soporte en pruebas, servicios, y ajustes que frecuentemente se requieren. Los registros se manejan en Excel, no siendo esta una herramienta idónea, confiable y resguardada para la administración de la información”.</i></p>
<p>La Contraloría General de la República, ha manifestado que la información que maneja el DPS presenta problemas de confiabilidad, depuración, unificación y transparencia, lo cual dificulta la consulta, control y verificación.</p> <p>El Plan de mejoramiento de la Entidad, como respuesta a los hallazgos identificados por el ente de control, determinó que entre otras, las causas de los hallazgos en cuanto a los sistemas de información del DPS obedecen a <i>“deficiente control de calidad en la digitación, carencia de un mecanismo de validación al momento de ingresar los registros, no existe una única base de datos que almacene los soportes de las atenciones prestadas a la Población en condición de desplazamiento”.</i></p>
<p>RECOMENDACIONES</p>
<p>Establecer el <i>plan de choque institucional</i>, estructurado de manera conjunta por todas las dependencias del DPS cuyas competencias estén relacionadas de manera directa o transversal con la captura y administración de la información de la entidad.</p>
<p>Fortalecer el Comité de Seguridad de la Información del DPS, que realice el seguimiento a la ejecución del Plan de Choque conformado por los resultados de los ejercicios de auditoría y la evaluación externa contratada sobre un mapa de riesgos descritos en el memorando de la Oficina de Control Interno.</p>
<p>Para reducir el riesgo de inconsistencias en la información, es necesario generar lineamientos institucionales de seguridad informática, que constituyan la política institucional al respecto, de aplicación obligatoria, lo que la Entidad ha llamado la <i>“estructuración de la Política de Seguridad Informática para el DPS”.</i></p>

11. CONVENIOS CON ORGANISMOS COOPERACION INTERNACIONAL

Los Organismos de Cooperación Técnica Internacional son de carácter gubernamental creados básicamente para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional.

El DPS-FIP ha venido comprometiendo recursos a través de estos Organismos, lo que indicaría que se ha evaluado tanto la conveniencia técnica, administrativa y financiera, así como los mecanismos de seguimiento y supervisión a la ejecución de los proyectos y actividades dentro del marco de la cooperación y asistencia técnica que debe caracterizar la presencia de estas entidades en el País.

OBSERVACIONES
<p>La Veeduría Especial destaca algunas de las actividades y obligaciones a cargo de los organismos de cooperación internacionales, así: i) respaldo y asesoría técnica en el proceso de adquisiciones y contratación; ii) capacitación al equipo humano de los proyectos en normas y procedimientos; iii) asistencia legal en la negociación y elaboración de los contratos; iv) apoyar los programas y proyectos en la agilidad de los procesos; v) capacitación en los diferentes niveles de la organización; vi) disposición de la infraestructura técnica y administrativa para facilitar la ejecución de los proyectos; vii) designación de profesionales que actuarán en coordinación con los programas y viii) establecimiento de auditorías y control de los proyectos.</p>
RECOMENDACIONES
<p>No obstante el régimen de contratación de derecho privado del FIP es necesario que se presente para cada uno de los convenios celebrados por el DPS con Organismos de Cooperación Técnica Internacional un informe que relacione la forma cómo se han cumplido efectivamente las actividades y obligaciones contractuales y que por su naturaleza se han comprometido estos Organismos en cada uno de los convenios vigentes.</p> <p>El traslado de recursos públicos a estos organismos debe obedecer más a razones de cooperación y asistencia técnica que a la sola administración de recursos públicos.</p> <p>Una de las principales razones que debe motivar la celebración de estos convenios es poder lograr la transferencia de tecnología y capacitación a las entidades contratantes, a lo cual se obligan los Organismos Internacionales dada su naturaleza y sus propósitos de cooperación con el Gobierno Colombiano y las comunidades.</p>

12. PROGRAMA MEJORAMIENTO DE CONDICIONES DE HABITABILIDAD -MCH-

Los resultados que actualmente arroja la ejecución de los diferentes proyectos MCH, ha generado una pérdida de legitimidad y credibilidad en el Estado por parte de las poblaciones afectadas, de

instituciones sociales y civiles, de las autoridades locales y regionales, por no cumplirse con los compromisos pactados y a la fecha no haberse garantizado la ejecución de las obras.

El Departamento para la Prosperidad Social debe culminar con responsabilidad estas intervenciones del Gobierno Nacional en todos los municipios beneficiarios de los proyectos de MCH, sin intervención indebida en la selección de los beneficiarios, ya que en las regiones han manifestado a la Veeduría Especial la preocupación sobre las presiones que tiene los ejecutores de estos proyectos para incluir o cambiar los beneficiarios de los mismos.

Frente a la magnitud y características sociales de estos proyectos de MCH, el gobierno no ha cumplido con los principios de oportunidad y eficiencia en la ejecución de estos recursos públicos, y no puede permitirse la intromisión de agentes externos que aducen la consecución y apropiación de estos recursos y por tanto tener el derecho de definir los beneficiarios de los mismos.

13. LOGROS DPS-FIP

La solución a los problemas sociales no es exclusivamente técnica o de recursos, es también de política e institucional. Tanto o más importante que el monto de los recursos destinados a lograr las metas, es adecuar la normatividad, los marcos regulatorios, los arreglos institucionales, procesos y obtener los consensos necesarios para implementar las políticas públicas con efectividad.

La más grande contribución de los programas de inversión social del DPS-FIP es poder desplegar inversiones en medio del conflicto armado y en zonas de alta vulnerabilidad. Esto ha dado lugar a iniciar un proceso de recuperación de la credibilidad del Estado basada en aspectos políticos, administrativos y económicos.

En lo político, se ha buscado una mayor legitimidad derivada del cumplimiento de funciones esenciales del Estado y de una mayor autonomía y participación de los gobiernos locales y las organizaciones de base en las decisiones que afectan a la población. En lo administrativo, se ha permitido implementar un modelo complementario a los mecanismos tradicionales de ejecución de políticas y programas, el cual otorga un papel activo a la sociedad civil y a organizaciones sociales en alianza con las instituciones del Estado. En lo económico, el principal aporte es haber iniciado programas y proyectos dirigidos a la población más pobre del País con el apoyo del Estado, el sector privado, ONG, Banca Multilateral y otras organizaciones.

No se trata solamente de ejecutar los recursos en forma eficiente y eficaz; es necesario que estos sean concebidos como un medio tendiente a crear la plataforma que garantice mejor acceso de la población más pobre a oportunidades de bienestar.



Bajo este enfoque la estrategia integral del Gobierno debe continuar fortaleciendo el Estado, seguir generando condiciones para la búsqueda de la paz, reconstruir el tejido social como la mayor riqueza de una sociedad y lograr una efectiva participación ciudadana que garantice una mayor cohesión de los actores sociales en la construcción de lo público y por consiguiente mayores posibilidades de éxito y sostenibilidad de los programas y proyectos que se financian con recursos del Fondo de Inversión para la Paz.