

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL  
FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ**

**DOCUMENTO TECNICO  
OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES**

**SECRETARIA TECNICA VEEDURIA ESPECIAL**

**PRESENTACION**

La Veeduría Especial del Fondo de Inversión para la Paz -FIP -, en uso de sus atribuciones legales prepara y presenta informes sobre la gestión de PROSPERIDAD SOCIAL quien tiene a su cargo la administración del FIP<sup>1</sup>; 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, fortalezas y debilidades en la ejecución de sus componentes, los

---

<sup>1</sup> 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.

El artículo 31 del Decreto 2094 de 2016 por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social -, establece que el Fondo de Inversión para la Paz (FIP), creado mediante la Ley 487 de 1998, como una cuenta especial, sin personería jurídica continúa administrándose como un sistema separado de cuentas adscrito al Departamento Administrativo 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, sujeto a las disposiciones previstas en dicha Ley y demás normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan. En todo caso le aplicará el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

elementos que influyen y limitan la obtención de determinados resultados y la observación y análisis de la percepción que tienen las poblaciones beneficiarias y actores participantes. A través de los informes, actividades de seguimiento y observación se busca compartir las experiencias que puedan ayudar a mejorar y hacer más efectivas las prácticas de intervención social que busquen transformar y mejorar la calidad de vida de los más pobres del país.

Los informes son de conocimiento y análisis del Consejo Directivo del FIP y a su vez estudiados por las diferentes instancias de PROSPERIDAD SOCIAL encargadas de la coordinación, supervisión y ejecución 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.

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 técnicos 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 DE PROSPERIDAD SOCIAL

Avanzar en el logro de los objetivos estratégicos de PROSPERIDAD SOCIAL <sup>2</sup> 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 como departamental y municipal.

<b>OBSERVACIONES</b>
La Veeduría Especial observa que muchos de los participantes, beneficiarios y comunidad en general, <b>aún no identifican</b> a PROSPERIDAD SOCIAL, 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.
<b>RECOMENDACIONES</b>
PROSPERIDAD SOCIAL debe <b>posicionarse como entidad articuladora de políticas en pro del desarrollo y bienestar de la población</b> más vulnerable de Colombia, a través de programas y proyectos que busquen generar desarrollo económico y social en las regiones, y que reafirme la

<sup>2</sup> El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la Inclusión Social y la Reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3º. De la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes. Decreto 2094 DE 2016.

presencia del Estado en zonas y territorios 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 sociales que desarrolla el Estado Colombiano.

Fortalecer aspectos y estrategias de comunicación y divulgación que permitan a PROSPERIDAD SOCIAL 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 y articulación de PROSPERIDAD SOCIAL nacional con sus Direcciones Regionales iii) capacitar a todos los Asociados y Operadores que son contratados por el DPS-FIP para la operación de sus programas y proyectos para que tengan un mayor conocimiento y apropiación sobre la misión de la entidad ; iii) capacitar a todos los asesores y capacitadores que han sido contratados por los Asociados y Operadores en las regiones para que tengan un conocimiento más preciso sobre los objetivos del DPS-FIP; iv) generar confianza en los Asociados y 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 capital humano que persigue el cumplimiento de las mismas; y 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 y sostenibilidad de los programas y proyectos.

## **2. COORDINACION INTERINSTITUCIONAL**

El desarrollo integral de la Política Social debe estar caracterizado por altos niveles de coordinación y articulación interinstitucional que posibilite el cumplimiento de metas, la continuidad y sostenibilidad de los programas y proyectos.

La definición de políticas sociales debe crear condiciones para que la población más vulnerable participe en el desarrollo económico y social, genere ingresos en forma permanente, combinando la creación de nuevas oportunidades económicas con el aumento de las capacidades y potencialidades de los grupos más pobres para aprovecharlas.

Para atender las causas de la pobreza, asociadas con las de la violencia, una estrategia social tiene mayores efectos sobre el bienestar y la capacidad productiva de la población, en la medida en que se realice como un programa integral de acción sobre las tareas sectoriales de mayor impacto sobre la pobreza.

Es necesario revisar el grado de articulación y coordinación entre las diferentes Instituciones y agentes del Estado, pues finalmente se está actuando bajo la misma directiva Presidencial que busca

que la utilización de los recursos del Estado se haga de manera transparente y pueda cumplir con su función social.

PROSPERIDAD SOCIAL debe seguir fortaleciendo la coordinación y articulación interinstitucional en los diferentes niveles -nacional y regional- que tiene como propósito consolidar las actuaciones de las entidades a las cuales el DPS –FIP ha transferido los recursos para la ejecución de los programas y proyectos, visualizar desde una óptica gerencial la mejor forma de agilizar los procesos y procedimientos, supervisar y controlar la ejecución de los mismos.

Los programas sociales surgen como respuesta directa para atender los fines y necesidades para los cuales fue creado el FIP; es necesario que los procesos que deben llevarse a cabo para la correcta ejecución de los mismos, deben ser coherentes con la necesidad de atender a la población focalizada, el tipo de obras a ejecutar, la oportunidad de la inversión de estos recursos, el beneficio efectivo de la operación, la puesta en funcionamiento del proyecto ejecutado y el impacto generado en la comunidad.

### 3. 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 sistemáticamente la ejecución y el impacto de los programas, el cumplimiento y verificación de las obligaciones contractuales de los Asociados y 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 del plan 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.
Deben implementarse mecanismos y procedimientos efectivos de verificación de ejecución, terminación, recibo y liquidación 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 debe hacerse de manera efectiva y no sólo como cumplimiento de un requisito contractual y formal.
PROSPERIDAD SOCIAL debe realizar un acompañamiento social a la ejecución de las obras de infraestructura. Se 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 los proyectos puede ser muy limitada y por consiguiente, con pocas oportunidades de manifestar las inconformidades o preocupaciones sobre la manera como operan las veedurías ciudadanas nombradas o conformadas para el seguimiento y control de los proyectos.
La acción de PROSPERIDAD SOCIAL 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 de PROSPERIDAD SOCIAL manifiestan tener limitaciones en la 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.

En la muestra objeto de seguimiento por parte de la Veeduría Especial se ha podido 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 de PROSPERIDAD SOCIAL. Esto se constituye en una gran debilidad en el proceso de seguimiento, control y seguimiento que le corresponde ejercer a la Entidad.

Las direcciones regionales no siempre cuentan con 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 a las mismas. Se adoptan decisiones en el nivel central sobre la ejecución de algún programa y/o proyecto que en algunos casos son desconocidas por las direcciones regionales.

### **RECOMENDACIONES**

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 de PROSPERIDAD SOCIAL ya ejecutados, se debe contar para ello con un grupo de trabajo acorde con las necesidades propias de la ejecución, supervisión, control y seguimiento a la inversión de los recursos del FIP.

Esta labor la asume el DPS-FIP por medio de la asignación de funciones específicas a un grupo de supervisores, quienes asumen la responsabilidad técnica, administrativa y financiera del cumplimiento y logro de todos los objetivos y metas trazadas por la entidad.

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 Asociados y 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.

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 y las normas penales vigentes.

El DPS-FIP cuenta con el Manual de Supervisión que define las finalidades, actividades y responsabilidades que deben ser ejercidas y asumidas por los supervisores, orientadas a realizar el control y seguimiento permanente e integral con el 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 y función pública.

#### 4. RETRASO EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

PROSPERIDAD SOCIAL 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 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 estas 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, especialmente por los impactos generados en la economía por la declaratoria de emergencia sanitaria pública en el país ocasionada por el COVID 19.

OBSERVACIONES
El valor real de la ejecución de los recursos del FIP debe medirse con relación a los pagos de los compromisos presupuestales de 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.
Teniendo en cuenta que en diferentes años los recursos asignados a PROSPERIDAD SOCIAL no se ejecutan efectivamente durante la misma vigencia presupuestal, se puede afirmar entonces <b>que no necesariamente el problema principal siempre radica en la falta de recursos</b> , sino que en ocasiones, la falta de planeación, celeridad y oportunidad en la ejecución de los mismos, no permite lograr de una manera más rápida tener una mayor cobertura y efectividad de los programas priorizados dentro de una política de asistencia social de origen gubernamental, si no que radica también en la falta de gestión y agilidad en los procesos de planificación y aspectos administrativos e institucionales.
La dinámica del compromiso de los recursos, así como la ejecución real de los mismos, debe dar respuesta a una de las principales características de los recursos del FIP, como es la agilidad en la ejecución de las obras y beneficios socio-económicos, con lo cual se busca consolidar inversiones de impacto en la población más pobre y vulnerable y lograr un incremento en la credibilidad y legitimidad del Estado Colombiano.
El alistamiento y 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 Asociados y Operadores, inicia cuando ya han transcurrido varios meses de la vigencia presupuestal correspondiente.
Aspectos que afectan e inciden en la ejecución presupuestal y real de los recursos de las vigencias fiscales : <b>i)</b> Nuevas directrices de la Entidad <b>ii)</b> el trámite de vigencias futuras; <b>iii)</b> los estudios y análisis de los posibles aliados para llevar a cabo la operación de los diferentes componentes y programas (contratación directa); <b>iv)</b> la confluencia de operaciones, saturación de la carga laboral y procesos de liquidación contractual; <b>v)</b> Las limitaciones de los sistemas de información; y <b>vi)</b> el tiempo que toma la conformación y capacitación de los equipos técnicos de trabajo para la operación y supervisión del programa.

### RECOMENDACIONES

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.

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 y estrategias 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 PROSPERIDAD SOCIAL, deben evaluarse y ajustarse constantemente para que puedan constituirse realmente en herramientas gerenciales útiles y no solo de reporte de cifras, diligenciamiento de formatos 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.

## 5. CONVENIOS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES

Los Organismos Internacionales 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 Organismos de Cooperación Técnica Internacional, 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 estos organismos en el país.

### OBSERVACIONES

La Veeduría Especial destaca algunas de las actividades y obligaciones a cargo de los organismos 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.

### RECOMENDACIONES

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.

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.

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, fortalecer las capacidades técnicas instaladas en las entidades territoriales sobre todo, en aquellas más apartadas y que cuentan con menos recursos que son donde se ejecutan los programas a lo cual se obligan o deberían obligarse los Organismos Internacionales dada su naturaleza y sus propósitos de cooperación con el gobierno colombiano y las comunidades.

## 6. LINEAMIENTOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL RECURSOS FIP.

Se entiende la focalización como un instrumento esencial 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 Secretaría Técnica de 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 han encontrado proyectos focalizados en sectores de población clasificados en estratos diferentes, 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 socioeconómicas.
Teniendo en cuenta los casos identificados en los trabajos de campo realizados por la Secretaría Técnica de la Veeduría, se puede afirmar entonces que se debe dar 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, Prosperidad Social debe garantizar que la asignación de recursos destinados a la cofinanciación de programas y proyectos atienda efectivamente a la "población más vulnerable del país".
La Secretaría Técnica de la Veeduría del FIP considera que los programas y proyectos del DPS-FIP, que especialmente deben desarrollarse en las zonas urbanas y rurales más pobres y con mayor



violencia 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.

## 7. FORTALECIMIENTO EN LA PLANEACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA- ASIGNACIÓN RECURSOS DEL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ

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 a poblaciones vulnerables que deben ser objeto de los recursos del FIP; 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 <i>“listados de proyectos”</i> están llegando al Area 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 bancos de proyectos de inversión, deben ser viables técnica, jurídica, económica y socialmente, para tener así una estimación acertada del costo total del proyecto.
Las dificultades encontradas evidencian que parte de los proyectos no cumplen con los requisitos establecidos para declarar su viabilidad, por consiguiente, no se explicaría la asignación de recursos públicos del FIP de los cuales fueron objeto.
RECOMENDACIONES
Los recursos del FIP tienen destinación específica, que de alguna manera permite 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.
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).

Los criterios de asignación de los recursos del FIP a los proyectos debe ser la equidad en la distribución de estos. De ahí que no se entienda 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.

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 en las entidades del nivel nacional.

*“El mayor indicador de pobreza es no estar organizado y el primer paso para salir de la pobreza es organizarse”*. De ahí la importancia que PROSPERIDAD SOCIAL 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.

## 8. TRANSPARENCIA Y RIESGOS EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS

La transparencia se constituye en uno de los principios rectores que determinan las normas de comportamiento y las políticas a seguir por parte de los funcionarios de las entidades, de tal manera que se garantice el cumplimiento de los objetivos propuestos y los bienes de la nación. La transparencia en el uso de los recursos del Fondo de Inversión para la Paz es la que garantiza una gestión pública efectiva.

### OBSERVACIONES

La Secretaría Técnica de la Veeduría Especial expresa su preocupación en que se pueda llegar a afirmar que hay un *“clientelismo en el uso de los recursos públicos”*, que ha llevado a otras instancias gubernamentales al despilfarro y a la 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 Secretaría Técnica de 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 pueda 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.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y el control social resultan útiles para la gestión de PROSPERIDAD SOCIAL, en cuanto la asignación de recursos y en la creación, apoyo e implementación de veedurías ciudadanas en los proyectos que obliguen a los administradores y operadores a suministrar información y rendir cuentas sobre sus actuaciones, el uso de los recursos públicos, la razonabilidad en su manejo, los criterios para seleccionar beneficiarios, la eficacia y optimización del gasto, la adopción de prácticas de buen gobierno y procesos de gestión.

Adoptar estrategias y prácticas de transparencia y principios de integridad en la Entidad, que permitan el blindaje de los recursos especialmente en los próximos meses de periodos electorales.

## 9. LA ACCION SOCIAL DE PROSPERIDAD SOCIAL

El reto más grande para el Estado Colombiano es el de lograr que las entidades y el sector privado promuevan e interioricen las estrategias y alianzas para atender la población más vulnerable del país, de lo contrario éstas no tendrían una base institucional fuerte que las haga sostenibles 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 de PROSPERIDAD SOCIAL.

OBSERVACIONES
Los programas sociales, el valor total de las inversiones y los apoyos económicos de PROSPERIDAD SOCIAL han contribuido a mitigar los graves impactos sociales y económicos generados especialmente por la pandemia del COVID 19. Se debe seguir entonces 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 sí 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 fortalezca una conciencia y cultura colectiva de lo público y se busque la eficiencia y eficacia de la gestión.
Los programas sociales de PROSPERIDAD SOCIAL 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 PROSPERIDAD SOCIAL 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 autogestión de las comunidades. Igualmente, como parte de las actividades de acompañamiento social desarrollar iniciativas de responsabilidad social, innovación 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 en todos los programas y proyectos del DPS-FIP, la creación de espacios de concertación con el fin de evitar inconformidades y controversias entre la propia comunidad y las autoridades locales, 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.

## **10. LAS DIRECCIONES REGIONALES DE PROSPERIDAD SOCIAL Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES LOCALES**

La razón de ser de 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 del fortalecimiento de la capacidad institucional, toda vez que se favorece el proceso desde diferentes dimensiones de gobernabilidad y un desarrollo económico incluyente.

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 pero a través también 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<sup>3</sup>.*

<b>OBSERVACIONES</b>
Las Direcciones Regionales de PROSPERIDAD SOCIAL 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 de PROSPERIDAD SOCIAL puedan parecer como ajenas o aisladas a los planes de desarrollo local.
Los entes territoriales no realizan un seguimiento efectivo a las inversiones del DPS-FIP. No se evidencian en algunos casos, 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.
Las direcciones regionales no tienen un conocimiento e información 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 de PROSPERIDAD SOCIAL quien asiste y tiene asiento en los diferentes comités sectoriales e instancias de participación municipal y departamental.
Muchos operadores y ejecutores de los programas no tienen relación o articulación alguna con las direcciones regionales de PROSPERIDAD SOCIAL. Se ejecutan programas y proyectos en municipios del departamento sin el conocimiento de las direcciones regionales de la Entidad.
En ocasiones las personas que contratan los operadores y ejecutores de los programas y proyectos no tienen conocimiento de PROSPERIDAD SOCIAL. Es necesario atender esta situación ya que son las personas que están directamente relacionándose con los beneficiarios y participantes de los programas.
<b>RECOMENDACIONES</b>
Para lograr una mayor eficiencia e impacto en la ejecución de los recursos públicos en los departamentos y municipios del país, PROSPERIDAD SOCIAL debe buscar la descentralización de las actuaciones del Gobierno Nacional o empoderar y delegar responsabilidades a las instancias regionales de tal manera, que les permita consolidarse como entes con autonomía institucional, generar un mayor orden en la gestión administrativa, avanzar en el conocimiento de las necesidades de sus poblaciones y darle rostros a la vulnerabilidad existente en las regiones.
La Entidad debe coordinar y articular instancias de apoyo y asistencia técnica, con el fin de fortalecer las capacidades locales para lograr una mejor asistencia y apoyo técnico en la formulación y presentación de los proyectos, ya que el poder central conlleva en sí mismo limitadas facultades de vigilancia y control sobre la ejecución de las intervenciones del nivel nacional en las entidades territoriales. Se hace necesario articular estos esfuerzos con entidades públicas, entidades operadoras, gremios, organizaciones sociales y educativas.
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 del funcionario de PROSPERIDAD SOCIAL. 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.

<sup>3</sup> Decreto 4155 de 2011

## **11. LOGROS EN LAS INTERVENCIONES 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 los objetivos y 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 zonas de alta vulnerabilidad. Esto ha dado lugar en los últimos años, 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, 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 las 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 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 consolidación de la paz, controlar la expansión de los cultivos ilícitos, 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.

Secretaría Técnica Veeduría Especial FIP  
Bogotá, D.C. noviembre 2021