

República de Colombia



Libertad y Orden



## **EVALUACIÓN EJECUTIVA E2 de SINERGIA**

Informe de Conclusiones y Recomendaciones

### **PROGRAMA GENERACIÓN DE INGRESOS**

- Mujeres Ahorradoras en Acción
- Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productivas y Sociales
- Recuperación de Activos Improductivos

**CONSULTOR:  
GUILLERMO A CASASBUENAS DIAZ**

## Introducción

El presente informe se refiere a las conclusiones y recomendaciones al Programa de Generación de Ingresos, derivadas de la evaluación de tres de sus componentes seleccionados: Mujeres Ahorradoras en Acción, Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productivas y Sociales, y Recuperación de Activos Improductivos, a través de tres aspectos: 1) Diagnóstico global del programa, 2) Revisión de fortalezas y debilidades del programa y 3) Propuesta global de ajuste que contiene las recomendaciones al programa.

### 1. Diagnóstico Global del Programa

En Colombia en 1996 se experimentó una desaceleración de la economía, y entre 1998 y 1999 el PIB cayó 0,57% y 4,2% respectivamente. Durante este período la pobreza se incrementó en 7%, mostrando un retroceso al pasar del 49,9% al 57,5%. Entre 2000 y 2002, la pobreza se incrementó un 2%, y a partir de este año, cayó un 7,8%, alcanzando el nivel más bajo desde que se cuenta con cifras comparables.<sup>1</sup> En 2006 cerca de 22 millones de personas eran pobres y de estos 7,4 estaban en situación de extrema pobreza. Estas cifras reflejan un complejo panorama social que se agudiza en las zonas rurales, en las cuales el 68,2% de la población es pobre y el 27,5% vive en pobreza extrema.<sup>2</sup> Para 2008, el nivel de pobreza se calcula en 46% y el nivel de indigencia en 17,8%.<sup>3</sup>

Dando respuesta a este grave problema social y en concordancia con lo establecido en la Constitución Política,<sup>4</sup> en 2004 se constituyó la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), impulsada por el Departamento Nacional de Planeación, dando origen a partir de sus recomendaciones a la Red de Protección Social contra la Extrema pobreza, partiendo de la necesidad de articular y focalizar la oferta de programas y servicios sociales bajo un enfoque centrado en las demandas básicas de protección de la familia, para que pudiesen desarrollar las tareas propias de su etapa de desarrollo y, en el largo plazo, rompieran los mecanismos de

---

<sup>1</sup>Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Condes Social 102. Bogotá 25 de Septiembre de 2006. P3

<sup>2</sup>Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes Social 102. Bogotá 25 de Septiembre de 2006. P3

<sup>3</sup> Ver [http://www.dane.gov.co/files/noticias/Presentacion\\_pobreza\\_dane\\_DNP.pdf](http://www.dane.gov.co/files/noticias/Presentacion_pobreza_dane_DNP.pdf)

<sup>4</sup> El mejoramiento de la calidad de vida de la población es un objetivo primordial del Estado. Constitución Política de Colombia. Art. 366.

transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la acumulación de capital humano y físico y el incremento en la productividad.<sup>5</sup>

La adopción de la propuesta de la MERPD se dio a través del documento Conpes Social 102 de 2006, “Red de protección social contra la extrema pobreza”. A partir del análisis de la evolución de la pobreza, el documento registra el aumento en las tasas de asistencia escolar, el acceso a los servicios de seguridad social en salud, cobertura en infraestructura básica (acueducto y alcantarillado), aumento de la esperanza de vida, disminución del desempleo y la mortalidad infantil. La RED de protección Social contra la pobreza extrema es un sistema de protección social para las familias en estas condiciones, basado en un modelo de gestión que permita el acceso preferente a los servicios sociales del Estado.

Reconociendo la multicausalidad de la pobreza, la Red se estructura en nueve dimensiones que recogen aspectos centrales para la superación de esta condición. Cada dimensión contribuye a romper trampas de pobreza y define objetivos de política específicos, asociados a las condiciones mínimas a evaluar respecto a la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere, la acumulación de otros activos, la incorporación a procesos de microemprendimiento, emprendimiento o enganche laboral y el mejoramiento de sus condiciones de vida.<sup>6</sup> Estas dimensiones son:

- Identificación: trámite de documentos de identificación de los integrantes de la familia.
- Ingresos y trabajo: capacitación para el trabajo y promoción para la incorporación al mercado laboral.
- Educación: garantizar el acceso a la educación pre-escolar, básica y media y su permanencia. Alfabetización de adultos.
- Salud: acceso al Régimen Subsidiado de Salud, acceso a servicios de salud y participación en programas de prevención y promoción.
- Habitabilidad: subsidios de vivienda.

---

<sup>5</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes Social 102. Bogotá 25 de Septiembre de 2006. P10

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes Social 102. Bogotá 25 de Septiembre de 2006. P10

- Nutrición: capacitación en selección, preparación y cuidado de alimentos. Controles de talla y peso para niños menores de 6 años.
- Dinámica Familiar: solución de conflictos, normas claras y convivencia familiar. Acciones de capacitación en salud sexual y reproductiva y planificación familiar, prevención de violencia intrafamiliar, consumo de Sustancias Psico Activas, delincuencia juvenil y práctica sexual en adolescentes.
- Aseguramiento y bancarización: vinculación al sistema financiero y mecanismos de aseguramiento.
- Apoyo Legal: concientización en derechos y deberes y facilitar el acceso efectivo a la justicia.

El Conpes 102, pretende beneficiar 1.5 millones de hogares (6.6 millones de personas), que se encuentran en pobreza extrema y familias desplazadas por la violencia que recibirán una atención diferenciada.

Lo anterior se complementa con el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, que establece como prioridad la reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad. La estrategia de equidad consiste en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos alcancen ingresos suficientes para llevar una vida digna. Se trata de superar el asistencialismo a través de políticas que incluyan dentro de su formulación apoyos condicionados, acompañamiento periódico y esquemas de graduación, y que permitan desarrollar habilidades para generar ingresos en el futuro. Por esta razón, se busca que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral (promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento) y a mecanismos de promoción social efectivos. Es fundamental contar con un Sistema de Protección Social que contribuya a fortalecer el capital humano y el ingreso de los hogares, a mitigar y superar de manera efectiva situaciones de crisis y a asistir a las familias pobres. De esta manera, se pretende generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante del territorio nacional, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social. Bajo estas consideraciones el fortalecimiento del capital humano y social es el elemento central.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se plantea un esquema para la atención de Población Desplazada, que se basa en incentivos económicos para elevar las capacidades de generación de ingresos, en particular para mejorar su nivel de empleabilidad a través de la educación superior, el acceso a crédito para el emprendimiento y/o fortalecimiento de actividades productivas y de formación de capital humano y ahorro. Dentro de esta estrategia se contempla el acceso preferente y acompañamiento especial en las líneas de crédito establecidas por la estrategia del Gobierno Nacional denominada “Banca de las Oportunidades”, en el caso de aquellas actividades financiadas que correspondan al sector urbano. Para este propósito, se podrán utilizar las líneas de redescuento de los programas especiales de Bancóldex o los recursos propios de las entidades financieras que desarrollen la estrategia mencionada.<sup>7</sup>

Así mismo, en el PND se plantea un componente de capacitación laboral, mediante el cual se buscará mejorar las competencias para que la Población Desplazada pueda insertarse al mercado laboral o desarrollar alguna actividad económica productiva que le permita generar ingresos. En lo que respecta a la fase de capacitación del Plan de Acción Integral de Atención a la Población Desplazada, se continuó asignando cupos para los cursos de formación en oficios productivos, emprendimiento, empresarismo y asociatividad, a través de los cuales se busca mejorar las capacidades y destrezas de los beneficiarios y por consiguiente aumentar el nivel de empleabilidad de la Población Desplazada.

Las acciones propuestas van en línea con el contenido del Conpes Social 91 “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015” y el documento Visión Colombia 2019 (capítulo “Cerrar las Brechas Sociales y Regionales”), documentos técnicos que definen compromisos del país a largo plazo en materia social y que evidencian la necesidad que los organismos ejecutores establezcan criterios de priorización de las inversiones hacia regiones y grupos específicos. Se da especial preponderancia a la implementación de la Red de Protección Social para la superación de la Extrema Pobreza creada con el Conpes Social 102.

---

<sup>7</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010” Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. Consultado en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=LNQRfw1bAXo%3d&tabid=65>

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional, está encargada de la gerencia y coordinación de la Red Juntos, en el nivel nacional y del Comité de Coordinación conformado por las entidades integrantes. Así mismo, ejerce la Secretaría Técnica de Comisión Intersectorial de la Red, presidida por el Ministerio de la Protección Social. Esta Red es una estrategia de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y lograr que estas familias puedan generar sus propios ingresos de manera sostenible.<sup>8</sup>

El Programa de Generación de Ingresos se pone en marcha con la expedición de la Resolución 01445 del 4 de Mayo del 2007, considerando que los programas de inversión social de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, han sido diseñados a partir de un enfoque poblacional y territorial de la gestión social, por cuanto de conformidad con su misión y sus funciones, la entidad se orienta a mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana y a fortalecer sus capacidades productivas y organizadas. Para ello, establece poner en funcionamiento las estrategias para que las responsabilidades de la institución, en la política de la reducción de la pobreza extrema, se concreten en el mejoramiento de los ingresos de las familias priorizadas en la Red Juntos y de las que habitan en territorios de recuperación social por el Estado.

Esta resolución tiene como objetivos específicos 1) Diseñar y poner en marcha incentivos que permitan el fortalecimiento del capital social y el mejoramiento de los ingresos de las familias priorizadas. 2) Implementar la metodología de Minicadenas Productivas y Sociales a las actividades productivas de las familias de la “Red Juntos” con el fin de que apliquen a los incentivos del programa y accedan a los beneficios del mercado. 3) Apoyar las iniciativas regionales y locales tendientes a la recuperación de Activos coordinadas por el programa Activos Improductivos 4) Acompañar al CCAI en la recuperación social del territorio a través de la metodología de Minicadenas, del Programa de Generación de Ingresos. 5) Brindar apoyo a los hogares de desplazados vinculados a proyectos de generación de ingresos o formación para la generación de ingresos del Programa de Desplazados, para que ésta población aplique a los incentivos del Programa 6) Propiciar escenarios de concertación entre programas de Acción Social, otras entidades del estado y del sector privado, para crear sinergias que permitan aprovechar toda la oferta institucional existente al servicio de las familias beneficiarias del Programa.

---

<sup>8</sup><http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaciónyculturasaludempleoypobreza/PolíticasSocialesTransversales/RedJuntosparaSuperacióndelaPobrezaExtrema/tabid/338/Default.aspx>

2) Avanzar en la creación de un Observatorio de Mercado de las Oportunidades Laborales para la población objeto de los Programas de Acción Social y la Red Juntos, aprovechando situaciones económicas coyunturales, bolsas de empleo, ferias de negocios, macroproyectos, entre otros.<sup>9</sup>

El modelo del PGI propicia mayores niveles de participación y de protagonismo por parte de las familias involucradas, pues ellas mismas forman parte de la solución a sus problemas de falta de empleo y/o ingresos, adquiriendo de paso, herramientas para reaccionar ante los efectos de la desigualdad económica y las fallas del mercado. Dar solución a las necesidades de los colombianos en materia de generación de ingresos, requiere un esfuerzo por parte del PGI, y para ello se crearon diversas estrategias:

- El Incentivo a la educación superior, busca romper el ciclo de pobreza generado por la falta de capacidades al interior de los miembros de una misma familia, y premia el esfuerzo del estudiante sujeto de un crédito educativo subsidiado quien con su formación logra mejores oportunidades para la generación de ingresos.
- Aseguramiento de la vida y el patrimonio, logra mitigar los riesgos que pueden derivarse de un evento fortuito al interior de una familia, evitando retrocesos sociales y económicos.
- El subsidio para adquisición de tierras, facilita que las poblaciones en situación de desplazamiento desarrollen proyectos basados en la posesión de un predio.
- Concertación de agendas regionales, integra entidades gubernamentales y no gubernamentales que buscan en conjunto la ejecución de macroproyectos que generan beneficios socioeconómicos y ambientales para las comunidades.
- Mujeres Ahorradoras en Acción, promueve la generación de una cultura de ahorro y permite el acceso real y efectivo al sistema microfinanciero para el fortalecimiento de sus unidades productivas.
- Capitalización microempresarial de minicadenas productivas, fortalece negocios de organizaciones productivas con miras a generar ingresos a partir de la creación de valores agregados de productos primarios.

---

<sup>9</sup>Resolución 01445 consultada en <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Resolucion01445.pdf>

Recuperación de activos improductivos, cofinancia la recuperación de bienes de producción que, por diversas razones o circunstancias, no están siendo explotados eficientemente y cuyo mejor aprovechamiento, social y económico, puede coadyuvar al desarrollo competitivo de la actividad productiva que adelanta una determinada organización integrada por personas en situaciones de vulnerabilidad y/o desplazamiento.<sup>10</sup>

A través del Programa Generación de Ingresos, Acción Social contribuye a la superación de la pobreza extrema atacando cinco de las nueve dimensiones propuestas en el Documento Conpes Social 102 de septiembre de 2005. Estas son: Ingresos y trabajo; Educación, Habitabilidad, Dinámica Familiar; y Aseguramiento y Bancarización. Así mismo, el Programa busca un cambio de mentalidad por parte de la población vulnerable, introduciendo el concepto de incentivos basados en apoyos condicionados al esfuerzo de los beneficiarios. Estos incentivos se realizan en dinero o en especie, ambos con el propósito de: cofinanciar el desarrollo de los proyectos; democratizar las organizaciones; lograr la vinculación a los servicios microfinancieros, y buscar socios estratégicos de carácter privado.

A continuación, se presenta un diagrama de interrelación entre los componentes del PGI y las Dimensiones de la Red Juntos, en el cual se refleja las dimensiones que aborda cada uno de los componentes:

---

<sup>10</sup> ACCIÓN SOCIAL, IICA. "Historias de Cambio Mujeres Ahorradoras en Acción". Bogotá D.C. Marzo de 2009. P10

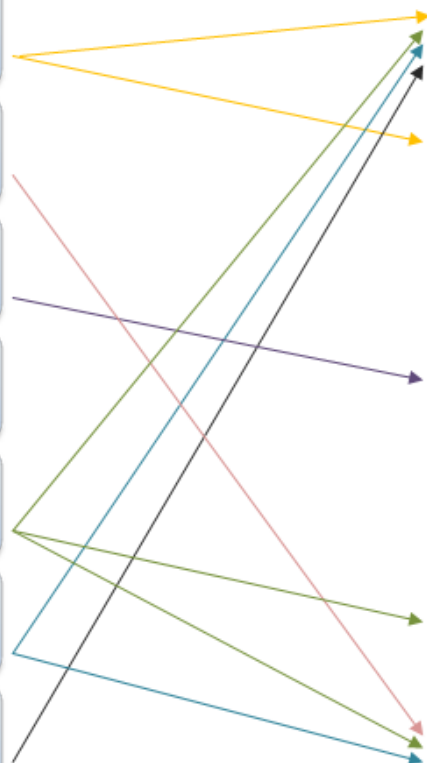


## COMPONENTES PGI

1. El Incentivo a la educación superior
2. Aseguramiento de la vida y el patrimonio
3. Subsidio para adquisición de tierras
4. Concertación de agendas regionales
5. Mujeres Ahorradoras en Acción,
6. Capitalización microempresarial de minicadenas productivas
7. Recuperación de activos improductivos

## DIMENSIONES DEL CONPES 102

- Ingresos y trabajo: capacitación para el trabajo y promoción para la incorporación al mercado laboral.
- Educación: garantizar el acceso a la educación pre-escolar, básica y media y su permanencia. Alfabetización de adultos.
- Salud: acceso al Régimen Subsidiado de Salud, acceso a servicios de salud y participación en programas de prevención y promoción.
- Habitabilidad: subsidios de vivienda.
- Nutrición: capacitación en selección, preparación y cuidado de alimentos. Controles de talla y peso para niños menores de 6 años.
- Dinámica Familiar: solución de conflictos, normas claras y convivencia familiar. Acciones de capacitación en salud sexual y reproductiva y planificación familiar, prevención de violencia intrafamiliar, consumo de SPA, delincuencia juvenil y prácticas sexuales en adolescentes.
- Aseguramiento y bancarización: vinculación al sistema financiero y mecanismos de aseguramiento.
- Apoyo Legal: concientización en derechos y deberes y facilitar el acceso efectivo a la justicia.



Otra estrategia con la que se articula el PGI es la recuperación social del territorio, a través del Centro de Coordinación de Acción Integral -CCAI-, en el que participan de manera directa 12 entidades, entre ellas ACCIÓN SOCIAL, y se tienen enlaces con otras 20. Hasta 2008, se habían realizado 39 visitas de diagnóstico en igual número de municipios, que han permitido conocer de primera mano las necesidades de las regiones focalizadas. En estas reuniones participan, entre otras instituciones del Estado, las Fuerzas Militares, la Policía, ACCIÓN SOCIAL, las autoridades departamentales y municipales y las comunidades.

A través del Plan Nacional de Consolidación Territorial definido en la Directiva Presidencial 001 de Marzo de 2009, se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano. Se ha propuesto continuar con la Acción Inter-Agencial en todos los niveles de la administración como estrategia para incrementar el valor público. Los componentes del plan nacional de consolidación incluyen acciones en las líneas de: Justicia y Seguridad; Desarrollo Social; Desarrollo Económico; Gobernabilidad y Ordenamiento territorial y derechos de propiedad. De acuerdo con lo planteado desde la Coordinación Nacional del Programa de Generación de Ingresos, los incentivos, junto al esfuerzo de la población beneficiaria, son un modelo que impacta de forma positiva las redes y el capital social de los territorios. Este mecanismo de trabajo, sumado a la respuesta del PGI a las demandas de la población focalizada, provee motivación e inclusión en las dinámicas socio-productivas locales, al generar confianza, reciprocidad y cooperación entre la comunidad, los gobiernos locales, regionales y el nacional, las organizaciones privadas y la empresa, y al permitir el acceso a la oferta articulada de programas sociales que brinda el Gobierno Nacional.<sup>11</sup>

En septiembre de 2009 se aprueba el Conpes 3616, en el que se establece los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Este documento, parte de reconocer la necesidad de complementar las acciones que se han impulsado en el marco de la política social, y para efectos de esta evaluación, particularmente en la Red Juntos, con herramientas que permitan a la población pobre extrema y desplazada, superar su condición de vulnerabilidad en el largo plazo, creando las oportunidades para que esta población pueda acceder y acumular activos, de tal forma que mejore sus ingresos.

---

<sup>11</sup> ACCIÓN SOCIAL, IICA. "Historias de Cambio Mujeres Ahorradoras en Acción". Bogotá D.C. Marzo de 2009. P7

“Un diagnóstico preliminar sobre los programas e intervenciones del gobierno nacional existentes en esta área, coincide con lo planteado por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, en cuanto a que la evidencia de que la oferta en materia de generación de ingresos, en general, corresponde a esfuerzos aislados y desarticulados, que en muchas ocasiones no logra reconocer las características particulares de la PPED (...) En enero del 2009, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional, a través del DNP, reformular la Política de Generación de Ingresos para población en situación de desplazamiento y compartir el documento CONPES con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a PD (Auto 008 de 2009). Todo lo anterior ha puesto de presente la necesidad de diseñar una política para reducir el carácter asistencial de las intervenciones y fomentar la independencia económica de las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, con una intervención que mejore los instrumentos y su focalización, que coordine las iniciativas públicas y privadas, y que realice monitoreo y evaluación de las estrategias, en el marco de una institucionalidad adecuada”.<sup>12</sup>

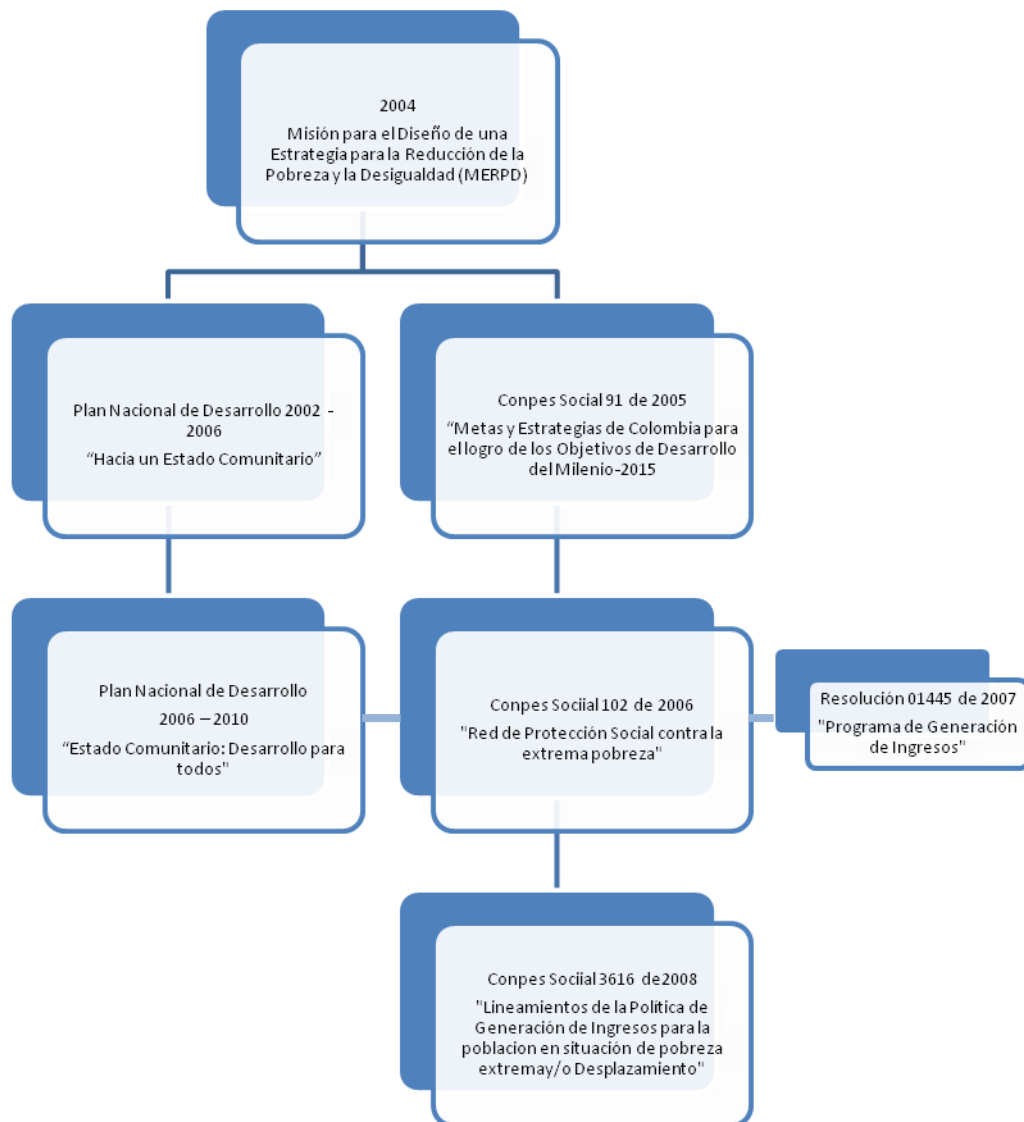
“En general la política le apunta a consolidar una ruta integral de GI que le permita a una familia pobre extrema y/o desplazada acceder a un esquema integral de servicios que le permitan adquirir o aumentar sus capacidades y acumular activos. Dicho esquema se logra con una combinación de las siguientes ofertas: i) caracterización e identificación de perfil laboral; ii) orientación ocupacional; iii) educación, capacitación e intervención psicosocial; iv) intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes. Estas ofertas se fundamentarán de acuerdo con el potencial territorial que se observe a partir de un seguimiento sistemático de las variables sociales y económicas del nivel local. De igual forma, el nivel de coordinación se ejercerá en todos los niveles de gobierno: (i) a nivel nacional entre Ministerios y entidades ejecutoras de la política, (ii) a nivel territorial, entre los gobiernos locales y los agentes ejecutores y (iii) entre el nivel nacional y territorial”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Documento Conpes. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. “Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Bogotá, D.C. septiembre de 2009. P13

<sup>13</sup> Documento Conpes. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. “Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Bogotá, D.C. septiembre de 2009. P25

## Esquema Evolutivo de la Política de Generación Ingresos



Para dar alcance al objeto de la presente evaluación, se analizaron tres de los componentes del Programa de Generación de Ingresos, estos son: Mujeres Ahorradoras en Acción, Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productivas, y Recuperación de Activos Improductivos.

El objetivo a nivel fin del *Programa de Generación Ingresos* es contribuir con la superación de la pobreza de población vulnerable y desplazada del territorio nacional, familias priorizadas en la Red Juntos y de las que habitan en territorios de recuperación social por el Estado, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias que le permitan a esta población aprovechar sus capacidades y potencialidades para mejorar sus niveles de ingreso.

El Programa de Generación de Ingresos está enfocado en la atención de:

- Población vulnerable: Habitantes del sector rural y urbano en el ámbito nacional, de escasos recursos económicos, bajo nivel de escolaridad, altos índices de dependencia, fecundidad y Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Población afectada por cultivos ilícitos: Personas afectadas por procesos de descomposición del tejido social, abandono de valores éticos y morales, desarticulación familiar, pérdida de confianza entre las comunidades y de éstas con el Estado.
- Población en situación de Desplazamiento: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.<sup>14</sup>

El Programa de Generación de Ingresos busca poner en funcionamiento las estrategias para que las responsabilidades de Acción Social en la política de reducción de la pobreza extrema se concentren en el mejoramiento de los ingresos de las Familias priorizadas en la “Red Juntos” y de las que habitan en territorios en recuperación social por el Estado.

---

<sup>14</sup> Ley 387 de 1997, Título I, Artículo 1° [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Ley\\_387\\_de\\_1\\_997.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Ley_387_de_1_997.pdf)

Cada componente del Programa Generación de Ingresos persigue unos objetivos específicos, aunque parten de unos lineamientos generales de la Coordinación del PGI, que se tienen en cuenta dentro de la operatividad de cada uno de los componentes y que aportan en el cumplimiento del objetivo a nivel fin. La atención brindada por un componente no es excluyente de otro, ya que son diferentes y complementarios en el marco de la estrategia de superación de pobreza, teniendo en cuenta que son varias dimensiones y que cada componente contribuye al logro de una o varias de ellas.<sup>15</sup>

Dentro de las estrategias utilizadas para la generación de ingresos en condiciones de vulnerabilidad ó pobreza, el trabajo con mujeres ha demostrado su mayor eficacia, los resultados se obtienen en menor tiempo e irradian al núcleo familiar en su totalidad.<sup>16</sup>

El componente ***Mujeres Ahorradoras en Acción***, nace como un proyecto piloto en el año 2007, como iniciativa del PGI y con la cooperación técnica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). El modelo del proyecto se basó en las experiencias del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur), el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural (Pademer) y el Programa Oportunidades Rurales. El piloto contó con la participación de aproximadamente 6.000 mujeres residentes en los siguientes 11 municipios del país: Medellín, El Bagre y Zaragoza (Antioquia); Cartagena (Bolívar); Chiquinquirá, Pauna y Sutamarchán (Boyacá); La Dorada y Manizales (Caldas); Guapi (Cauca); y Buenaventura (Valle del Cauca).<sup>17</sup>

El Proyecto MAA en concordancia con el logro de los Objetivos del Milenio y buscando contribuir en el logro de las dimensiones de la Red JUNTOS, plantea una intervención sustentada en:

1. La concienciación sobre las situaciones de pobreza propias de las mujeres como la doble carga productiva y reproductiva.
2. El impulso por el poder de negociación dentro del hogar y la generación de cultura de ahorro que permita amortiguar el impacto a adversidades dentro su situación de vulnerabilidad. "Ahorro con propósito", dirigido al fortalecimiento

---

<sup>15</sup> Acción Social, Guía Operativa del Proceso Generación de Ingresos. Bogotá Agosto 20 de 2009. P6

<sup>16</sup> Acción Social, IICA. Guía Operativa: Proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción. Septiembre de 2009. P17

<sup>17</sup> ACCIÓN SOCIAL, IICA. "Historias de Cambio Mujeres Ahorradoras en Acción". Bogotá D.C. Marzo de 2009. P12

de su negocio y/o a inversiones en educación, salud, vivienda o en su unidad productiva en busca de mejorar su generación de ingresos.

3. El desarrollo de capacidades y habilidades para la vida, lo cual debe ser visto con un enfoque integral que permita el empoderamiento de la mujer desde lo personal, familiar, como empresaria y en su rol dentro de la comunidad. Se debe concebir a la mujer en situación de vulnerabilidad como la promotora de su propio desarrollo de habilidades para generar oportunidades de ingreso y crecimiento personal.<sup>18</sup>

Por otra parte, las formas que posibilitarían el logro de mejores condiciones de vida para las Mujeres participantes a través de las unidades de negocio y su sostenibilidad y fortalecimiento consiste en el rescate de valores relacionados con lo colectivo, lo asociativo, las acciones solidarias, formas diferentes del manejo de las relaciones interpersonales, formas no violentas de resolución de conflictos, reconocimiento de la historia, análisis del contexto y aplicación y adaptación de los criterios de administración de negocios y mercados a las condiciones locales que puedan ser apropiados por las mujeres desde sus condiciones y sentires cotidianas. De igual forma las mujeres han pasado por un proceso de empoderamiento que pasa desde lo personal hasta su relacionamiento dentro de la comunidad.<sup>19</sup>

El objetivo a nivel propósito del componente de Mujeres Ahorradoras en Acción es contribuir con la superación de la pobreza extrema de mujeres en situación de vulnerabilidad o desplazamiento, abriéndoles posibilidades de acceso real al sistema microfinanciero y a incentivos que fomenten la cultura del ahorro, la instalación de capacidades y la capitalización de emprendimientos productivos para la generación de ingresos. Este objeto se logra a través de:

- La Educación Financiera
- La vinculación formal al sistema microfinanciero, bancarización, ahorro y microcrédito
- El uso de microseguros de vida
- La aplicación de un incentivo al ahorro programado
- La formación socioempresarial con enfoque de género
- El fortalecimiento de emprendimientos productivos
- El intercambio de saberes y experiencias entre las participantes
- La promoción de las organizaciones de mujeres

---

<sup>18</sup> Acción Social, IICA. Guía Operativa: Proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción. Septiembre de 2009. P17

<sup>19</sup> Ibid. P50

- La articulación institucional.<sup>20</sup>

Los Componentes de Mujeres Ahorradoras Fase I son:

- **Componente 1: Instalación de capacidades socioempresariales con enfoque de género y microfinanzas:** Las mujeres participan en capacitaciones semanales que contienen una formación integral socioempresarial y de educación financiera con un componente transversal de equidad de género. La metodología de capacitación es especial para mujeres y se denomina "Metodología PROFEM" avalada por la Organización Internacional del Trabajo OIT, que contiene temas en educación financiera, manejo del dinero, asociatividad, mentalidad empresarial, plan de negocios entre otros.
- **Componente 2: Acompañamiento para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la generación de ingresos y el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros:** Acompañamiento y asesoría a las diferentes unidades de negocio para explorar y potenciar las oportunidades de generación de ingresos. Asimismo, acompañar a las participantes para que logren el acceso a la bancarización, el ahorro, la toma de microseguros de vida, tomen decisiones acerca de la financiación de capital económico para su negocio y pongan en práctica los conocimientos adquiridos durante su formación (manejo del dinero, las finanzas del hogar y de la empresa, el ahorro, el cuidado del medio ambiente, la asociatividad y las microfinanzas). Este componente aprovecha al máximo el desarrollo de capacidades y habilidades logrado a través del proceso de formación.
- **Componente 3: Motivación al ahorro y acceso a los microseguros a través de incentivos:** A través de incentivos económicos se motiva a las mujeres para que cumplan su meta de ahorro durante el ciclo de nueve meses. El incentivo al ahorro es un subsidio condicionado que fomenta la cultura de ahorro porque premia el esfuerzo de depósitos de las mujeres; además, motiva la interacción entre el banco y la ahorradora lo que refuerza la vinculación y confianza recíproca. Adicionalmente, el proyecto

---

<sup>20</sup> Acción Social, Guía Operativa Proyecto "Mujeres Ahorradoras en Acción". Bogotá Septiembre de 2009.



cofinanciará con un 50% el valor de un microseguro de vida adaptado para población en condición de pobreza. El equipo de trabajo facilita que las mujeres y/u otros cooperantes aporten el restante 50%; proporciona la información a la empresa aseguradora para la emisión de pólizas y programa las firmas de los documentos póliza.

- **Componente 4: Diseñar y poner en marcha un Sistema de seguimiento y evaluación que permita generar información oportuna para la comunidad y el proyecto:** El proyecto a través del IICA oficina en Colombia cuenta con un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSyE) mediante el cual se diseñan e implementan metodologías de evaluación del Proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción. Para esta labor el SSyE se basó en metodologías implementadas por Naciones Unidas y el IICA. El SSyE cuenta con una serie de instrumentos cualitativos y cuantitativos que son aplicados directamente a las participantes en diferentes etapas del proyecto, permitiendo obtener información primaria que es sistematizado y analizada de una manera rigurosa y transparente. Por medio de lo anterior se logra conocer cuál es el desempeño del proyecto en cada uno de los municipios intervenidos, permitiendo contar con información oportuna y precisa que es entregada a las entidades tomadoras de decisiones o interesadas

La segunda fase del proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción se enmarca dentro del área de trabajo de Territorios Étnicos Productivos – TEP-, financiados por USAID, la cual es una iniciativa que desarrolla actividades encaminadas a generar ingresos y crear empleos que beneficien afro colombianos e indígenas teniendo como prioridades mantener y resaltar sus culturas y tradiciones étnicas; el Programa Red de Seguridad Alimentaria y el Programa Generación de ingresos de Acción Social. El proyecto busca alcanzar unos objetivos claros de intervención, los cuales se describen en el siguiente punto.

La oficina en Colombia del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en cumplimiento de actividades y tareas de cooperación técnica institucional y de procesos de acompañamiento a diversos tipos de organizaciones rurales, ha desarrollado capacidades específicas en materia de prestación de servicios financieros y tecnológicos que promueven emprendimientos y negocios de pequeña y mediana escala. Esta institución ha

sido desde el inicio el ente de cooperación técnica del proyecto Mujeres Ahorradoras en Acción y continuará con esta tarea en la Fase II del proyecto.

Las mujeres participantes son graduadas de la fase I del proyecto, Afrodescendientes y pertenecen a población vulnerable, nivel SISBEN 1 y 2. En ambos municipios, después de un proceso de trabajo en el marco del proyecto llamado: “Mujeres Ahorradoras en Acción” se pudo determinar que un elevado porcentaje de las unidades de negocio de las mujeres participantes son de subsistencia, definiéndose esta como las actividades económicas propias de resolver las urgencias cotidianas relacionadas básicamente con la alimentación; por lo tanto para estas mujeres el negocio se convierte en un mecanismo versátil para satisfacer las necesidades más apremiantes, lo que resulta en una planificación de lo cotidiano por encima del largo plazo.<sup>21</sup>

En lo referente al Componente de **Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productivas** Acción Social decide en 2007 adelantar un proyecto dirigido a apoyar el desarrollo de capacidades empresariales y la capitalización de organizaciones sociales vinculadas a encadenamientos productivos locales, a fin de contribuir a la consolidación de negocios que hacen parte del sistema de minicadenas productivas. Este componente es operado a través de la Corporación para el Desarrollo Microempresarial -CDM-, quienes brindan en nombre de Acción Social el apoyo que consiste en la identificación de proyectos, la asesoría en la estructuración en el perfil del negocio y el plan de inversiones.

A través de la capitalización de minicadenas productivas, se financian bienes requeridos en las distintas fases del proceso de producción agropecuaria, agroindustrial, artesanal, acuícola, de pesca, forestal, su transformación y/o comercialización así como turismo rural y ecológico, que estén directamente relacionados con los proyectos productivos aprobados. En ningún caso, se financian consultorías, gastos derivados de la participación en ruedas de negocios.<sup>22</sup>

El Objetivo a nivel propósito del Componente de **Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productivas** es apoyar al desarrollo de las acciones que para la Generación de Ingresos viene adelantado Acción Social, mediante la asistencia y acompañamiento a los actores vinculados a las minicadenas y actividades productivas, en las zonas priorizadas en donde se

---

<sup>21</sup> Acción Social, Guía Operativa Proyecto “Mujeres Ahorradoras en Acción”. Bogotá Septiembre de 2009. P28

<sup>22</sup> <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=4481>

reconozca población desplazada y/o vulnerable, a través de la operación del Fondo de Capitalización Microempresarial de minicadenas y el desarrollo de actividades transversales que permitan el fortalecimiento empresarial, el acceso real a los servicios de microfinanzas y la promoción comercial de las unidades productivas atendidas.<sup>23</sup>

Para este componente, pueden presentar propuestas los grupos vinculados a una minicadena productiva,<sup>24</sup> apoyados por instituciones, con presencia local o regional que puedan adelantar idóneamente las actividades de fortalecimiento de los sectores productivos y de comercialización, que cumplan requisitos de creación de fondos rotatorios de microcréditos o se promueva el acceso al microcrédito, lo cual deberá certificarse y velar por que los beneficiarios aporten como contrapartida directa, recursos equivalentes al 10% del total de la propuesta.

La estrategia de capitalización de minicadenas busca financiar proyectos que fortalezcan los eslabones de la cadena productiva, en especial los vinculados a la generación de valor agregado. Una vez se encuentran instaladas en Minicadenas, se realiza un diagnóstico socioeconómico del grupo, se perfila el proyecto y el plan de negocios, se instalan comités de compra con los beneficiarios y se realiza un plan de inversiones. Para el desarrollo de la estrategia de generación de ingresos, las organizaciones productivas deben estar legalmente constituidas y contar con una cuenta bancaria para recibir los recursos. Los beneficiarios por su parte se encargan de adquirir los bienes de acuerdo al plan de inversiones con el acompañamiento del Programa de Generación de Ingresos

Los recursos serán entregados en calidad de incentivo no reembolsable para la capitalización directa de las iniciativas productivas y/o comerciales que pertenezcan a grupos que estén conformados parcial o totalmente por beneficiarios del Programa Familias en Acción, Programa de Desplazados, y vinculados bajo el esquema de Minicadenas. La asignación de los recursos destinados a la Capitalización microempresarial para el fortalecimiento de sus negocios, está sujeta al cumplimiento de los requisitos y condiciones técnicas, operativas y administrativas.

---

<sup>23</sup> Matriz de Marco Lógico, Componente de Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productivas.

<sup>24</sup> Las minicadenas productivas son unidades económicas que participan en los distintos procesos de suministro, producción, transformación y comercialización de un determinado producto, con opción de mercado y constituidos en sus eslabones primarios, por familias o microempresas.

Ver <http://www.mipymes.gov.co/microempresario/VerImp.asp?id=285&idcompany=45>

Los beneficiarios deben presentar un proyecto que sea consistente con el concepto de minicadena productiva, que promuevan una estructura productiva compatible con las fortalezas y oportunidades de la región, y correspondan con las acciones estratégicas y las prioridades de política definidas por los actores locales y el Gobierno Nacional a través del Programa de Generación de Ingresos de Acción Social.

Sólo se procederá al desembolso de los recursos cuando:

1. Se constate a través de visita, el cumplimiento de las condiciones técnicas necesarias para el desarrollo de los proyectos.
2. En todo caso, el segundo desembolso de los recursos aportados por Acción Social solo podrán ser entregados una vez se constate el aporte total de las contrapartidas propuestas en el proyecto.

Cada proyecto debe tener claridad respecto a las contrapartidas de Entidades y Gobiernos Locales, presentando para ello la documentación vigente pertinente (como datos mínimos por cinco años, CDP's, cartas de compromiso etc.) Las organizaciones de beneficiarios como las entidades de apoyo local, deberán tener presencia de apoyo permanente en cada municipio que resultase beneficiario, y se debe presentar una carta de aval y compromiso de las organizaciones productivas directamente beneficiarias, respaldando la propuesta. Las propuestas se deben presentar en el formato aprobado por el comité coordinador del proceso Generación de Ingresos y que hace parte de las condiciones establecidas en el reglamento.<sup>25</sup>

El Programa Generación de Ingresos, es el encargado de identificar y seleccionar las regiones a través del cruce de mapas que se refleja en la matriz de marco lógico. En las zonas priorizadas se invita a los grupos para que presenten propuestas a través del Operador del proyecto, que para el caso de este componente es la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas - CDM, quienes brindan en nombre de la entidad el apoyo que consiste en:

- Identificación de proyectos
- Asesoría en la estructuración del perfil del negocio y plan de inversiones que contiene:

---

<sup>25</sup> Acción Social, Guía Operativa del Proceso Generación de Ingresos. Bogotá Agosto 20 de 2009. P11

1. Objetivos y justificación
2. Detalle de la inversión requerida y sus fuentes de financiamiento
3. Mercado objetivo y canal de distribución
4. Características de la Organización y riesgos del negocio
5. Plan de inversiones y su cronograma
6. Plan de producción y de mercado
7. Plan financiero, con indicadores de rentabilidad positivos

En cuanto al último componente analizado en el marco de esta evaluación, **Recuperación de Activos Improductivos**, debe mencionarse que parte de la línea de formación de activos y busca desarrollar acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones sociales y/o económicas de la población en pobreza extrema, desplazada y vulnerable por la violencia, mediante la recuperación de activos con vocación productiva o que presten una función social, que hoy por diferentes circunstancias se encuentran inexplorados o en un bajo nivel de aprovechamiento.<sup>26</sup>

Los objetivos de este componente están encaminados a aumentar la producción agropecuaria y pesquera y el desarrollo rural a través de la activación de la infraestructura productiva instalada en desuso, subutilización o desviación de su uso; fortalecer el tejido social comunitario y el capital social productivo y mejorar la competitividad de las organizaciones sociales conformadas alrededor de los activos que se recuperen.<sup>27</sup>

La Agencia Presidencial para la Acción Social y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, suscribieron el convenio de cooperación técnica No. 586 de febrero 29 de 2008, con el objeto de ejecutar en asocio, los componentes de recuperación de activos improductivos e incorporación de población pobre, vulnerable y desplazada a actividades generadoras de empleo e ingresos en áreas específicas, bajo un enfoque caracterizado por la realización de intervenciones enmarcadas dentro de los programas de lucha contra la extrema pobreza y por tanto, integradas eficazmente a los demás componentes que hacen parte de la oferta de atención social del Gobierno Nacional.

Las acciones enmarcadas en este proyecto se han caracterizado por responder a las demandas de la población que no puede acceder a los esquemas

---

<sup>26</sup> Matriz de Marco Lógico, Activos Improductivos.

<sup>27</sup> TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EVALUACIÓN EJECUTIVA (E2) DEL PROGRAMA GENERACIÓN DE INGRESOS DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – ACCIÓN SOCIAL

gubernamentales de concurso previstos (por ejemplo, las convocatorias que adelantan las entidades responsables del desarrollo rural), por falta de recursos económicos y de capacidad técnica, para presentar en la forma requerida sus iniciativas. Con el fin de focalizar las intervenciones y contribuir a que las comunidades beneficiarias sean socialmente atendidas y económicamente viables y sostenibles, se realizó un cruce entre las demandas de apoyo presentadas por las organizaciones sociales beneficiarias, los entes territoriales y las demás entidades públicas y privadas, y un instrumento sencillo y práctico para formular políticas públicas diferenciadas por grados de desarrollo y focalización de la inversión de recursos en las comunidades rurales.<sup>28</sup>

En el componente de **Recuperación de Activos Improductivos** se podrán apoyar las iniciativas provenientes de las siguientes organizaciones:

- Entidades públicas a cuyo nombre se encuentren activos improductivos, cuya puesta en marcha favorezca a la población beneficiaria del programa Familias en Acción, población pobre o población que habite en zonas donde Acción Social ejecuta programas en el marco de su estrategia de Recuperación Social del Territorio-
- Organizaciones de economía social que agrupen población pobre, beneficiaria de Familias en Acción, desplazados o de programas de de Recuperación Social del Territorio
- Las organizaciones de economía social propietarias de activos priorizados por el componente de Activos Improductivos
- Organizaciones de economía social de población pobre, vulnerable o desplazada que mediante contratos de comodato, tengan a su cargo activos improductivos.
- Las familias inscritas en el programa Familias en Acción, así como las personas en condición de desplazamiento incluidas en el Sistema Información de Población Desplazada –SIPOD-, las familias que hacen

---

<sup>28</sup> Acción Social, IICA. Informe de resultados e Impacto Temprano de la Intervención Derivada de los Procesos Iniciados en 2007 y 2008.

parte de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – Red JUNTOS-, y la población económicamente vulnerable.

- 1 Los activos sujetos de intervención deberán tener origen en recursos públicos de cooperación internacional, fondos parafiscales, y organizaciones o grupos de familias, sujeto de los programas de Acción Social,<sup>29</sup> quien con cargo a los recursos del programa Generación de Ingresos - Recuperación de Activos Improductivos podrá financiar o cofinanciar las siguientes necesidades para la puesta en funcionamiento de activos improductivos con vocación productiva o social que para el efecto requieran de inversiones.
  - a) Apoyar con recursos económicos la construcción de obras civiles que se requieran para la habilitación o dotación centros de acopio y/o comercialización, sistemas de riego, sistemas de abastecimiento de agua para el consumo humano, infraestructura física que cumple una función social.
  - b) Apoyar con recursos económicos la compra de maquinaria y equipo para procesos de transformación de productos agropecuarios, sistemas de frío, pesca, manufactura.
  - c) Apoyar financieramente la contratación de servicios especializados para la puesta en operación de maquinaria agrícola, plantas y equipos agroindustriales, infraestructura para almacenamiento, manejo poscosecha, sistemas de riego, sistemas de frío, motores eléctricos alimentadores de plantas y equipos, infraestructura física productiva o que cumpla función social, equipos de transporte o el aprovechamiento de tierras con vocación productiva.
  - d) Apoyar con recursos económicos la obtención de registros sanitarios, códigos de barra, patentes y en general aquellos aspectos que mejoren la competitividad y la inserción en los mercados de los bienes y servicios generados en el aprovechamiento de la infraestructura productiva priorizada por el Componente Activos Improductivos.

---

<sup>29</sup> Acción Social, Guía Operativa del Proceso Generación de Ingresos. Bogotá Agosto 20 de 2009. P15

- e) Apoyar económicamente la titulación y registro de predios con vocación productiva.
- f) En el caso de retornos de población desplazada se podrán contratar obras para habilitación de la infraestructura básica mínima que garantice que al retornar las comunidades cuenten con vivienda, educación, salud, agua potable, condiciones de acceso al territorio y proyectos productivos.

Los potenciales beneficiarios de un proceso de recuperación de activos improductivos remiten un perfil del proyecto a través de correo electrónico al PGI, que contenga:

- Número de familias beneficiadas.
  - Activo a recuperar
  - Cadena Productiva
  - Mercado para el producto
  - Breve descripción del proyecto de recuperación (Que requiere el activo)
  - Cuánto cuesta el proyecto y fuentes de cofinanciación
1. El equipo del programa Generación de Ingresos realiza una revisión preliminar y si su resultado es favorable se realiza una visita de campo para viabilizar o no la propuesta dependiendo si cumple o no con los requisitos y enfoques del componente
  2. Una vez sea viabilizado el proyecto, los beneficiarios deben diligenciar los formularios preestablecidos por el programa Generación de Ingresos.
  3. El coordinador de recuperación de activos remitirá a la entidad seleccionada como operador del componente Recuperación de Activos Improductivos del Programa Generación de Ingresos los formularios diligenciados para su revisión definitiva.



4. El coordinador del Componente Activos Improductivos o su delegado será el representante de ACCION SOCIAL en el comité técnico que se establezca para la ejecución y seguimiento de los proyectos.
5. El operador contratado para la implementación del componente Recuperación de Activos Improductivos adelantará la contratación de los bienes y servicios que demande el proyecto aprobado con sujeción al reglamento del convenio suscrito por las partes.

El monto máximo del apoyo por beneficiario es de 4.5 SMMLV y la inversión máxima por proyecto no podrá superar los 1000 SMMLV. Para el caso de población en retorno, se debe adelantar un proceso de concertación de manera tal que se produzca la habilitación del entorno que garantice las condiciones mínimas para que la población recupere nuevamente el territorio y comience, a través de la coordinación interinstitucional a gestionar las condiciones de desarrollo sostenibles. Por lo anterior, los montos destinados a financiar estas actividades son variables y no se podrán especificar las cuantías de la intervención, teniendo en cuenta que depende de las condiciones de la población y lo requerido para garantizar el retorno de las comunidades.<sup>30</sup>

En términos generales puede decirse que los tres componentes analizados responden a los objetivos planteados por el Programa, apuntándole al mejoramiento de los ingresos de sus beneficiarios. No obstante, es importante anotar que se detectan cambios importantes en los tamaños de población que se plantea cubrir con el Programa Generación de Ingresos (población objetivo) y la realmente atendida (población efectiva), y entre lo dispuesto en las consideraciones que descansan en la ficha de Estadística Básica – EBI del Proyecto de Inversión asociado al Programa y las que finalmente suministran el PGI. Esto se debe a que en la ejecución del PGI se fueron incrementando los recursos y que la capacidad operativa superó lo previsto. Lo primero denota un problema de planeación y lo segundo una fortaleza operativa para el desarrollo de las acciones. Es importante resaltar que en Acción Social, el PGI se empezó a desarrollar como un conjunto de proyectos para enfrentar un problema y no se

---

<sup>30</sup> Toda la información referida al ciclo de actividades desarrollada por cada componente se sustrajo de la Guía operativa del Proceso Generación de Ingresos, numerales 3.1.2 y 3.2.5. Para el componente de Mujeres Ahorradoras se complementó con la Guía Operativa propia del componente, numeral 2.4 página 21.

diseñó un Programa que con criterios de integralidad y en el marco de un mismo objetivo, permitiera articular estas acciones.

Por otra parte, cada componente cuenta con un registro de beneficiarios, lo que permite con facilidad establecer el número de beneficiarios atendidos, más no un seguimiento a cada beneficiario, ante la inexistencia de indicadores para monitorear las condiciones de los beneficiarios, por lo que se reitera la importancia de establecer unos indicadores que permitan la definición de una línea base, que caracterice la condición de pobreza de los beneficiarios y con ello la posibilidad de monitorear, si se superan o no, las condiciones que dieron origen a la intervención.

Los reportes de población efectivamente atendida por el Programa, muestran que en total el programa de Mujeres Ahorradoras ha logrado una cobertura de veinte mil ocho mujeres (20.008), hasta Octubre de 2009, con una inversión de \$ 12.681.501.261, lo que significa un costo promedio por mujer atendida de \$633.822

El componente de Activos Improductivos inicia teniendo como meta beneficiar 4.500 personas en condición de vulnerabilidad para lo que se aprobaron 49 proyectos, que significaron una atención real de 4.949 beneficiarios, para el año 2007. Para 2008 se planteó incrementar la meta de atención a 7.500 beneficiarios. Sin embargo y dado un incremento importante en los recursos asignados se logra en términos reales una atención a 19.108 personas, mientras que la cantidad de proyectos disminuye, lo que indica una selección de proyectos focalizados con mayor número de beneficiarios. A Octubre de 2009, se ha llegado a atender a 5.799 de 6.000 mil beneficiarios proyectados, con un presupuesto de 6.155 millones. Por último, de un total proyectado de 18.000 beneficiarios, a la fecha el programa reporta una cobertura total de 29.856, lo que connota un aumento en la cobertura de un 60%.

El componente de Capitalización de Minicadenas Productivas y Sociales no es ajeno al comportamiento de los componentes descritos anteriormente. Inicia 2007 con una primera proyección de 1.904 beneficiarios y al finalizar el año, se reporta una atención a 1.965 beneficiarios enmarcados en 36 proyectos. Con una adición de recursos se proyecta una atención de 1.707 beneficiarios y se reporta una cobertura inferior. Por lo tanto, en 2007 se proyecta una atención de 3.611 personas y finalmente se atienden 3468, con una inversión total de \$1.321.651.496. En contraste, para el 2008 se proyecta como meta beneficiar 3.198 personas y finalmente se reporta una cobertura de 9.012 beneficiarios, con

un presupuesto final ejecutado de \$5.410.622.383, lo que significa un incremento de más de un 200%.

Por último, el componente de Capitalización de Minicadenas Productivas reporta un total de cobertura de 13.220 beneficiarios para el periodo evaluado, de los cuales un 44% corresponde a personas consideradas como vulnerables, 26% inscritas en el programa Familias en Acción y el 27 % restante, distribuidos entre desplazados y la Red Juntos.

Como se puede apreciar, el nivel de cobertura sobrepasa en todos los casos las proyecciones que el PGI había planteado en la programación inicial y lo consignado en la Ficha de Estadística Básica del Banco de Proyectos de Inversión del DNP. Situación que es importante tener en cuenta para la definición y asignación de recursos para próximas vigencias, puesto que es claro que las necesidades que al respecto tiene el país son muchas, y las expectativas en la población son bien grandes, toda vez que se hacen evidentes importantes índices de satisfacción al indagar con los beneficiarios en los distintos proyectos visitados,<sup>31</sup> por ello que es posible pensar en ampliar cobertura, en el marco de un programa, concebido desde un principio con unas metas y con un presupuesto claro, en un ejercicio de planeación que recoja la experiencia y el conocimiento ya acumulado por la entidad operadora.

## **2. Fortalezas y debilidades**

La presente sección recoge las fortalezas y debilidades identificadas a lo largo del proceso de evaluación, permitiendo así resumir de manera concreta los aspectos claves a tener en cuenta para el mejoramiento continuo del programa, y cumplir con la finalidad última de contribuir con la optimización de la oferta estatal, para favorecer la construcción de escenarios que propicien el desarrollo sostenible de la población en condiciones de pobreza extrema y/o desplazada.

En primera instancia, se relacionan las fortalezas que posee el programa, las cuales se constituyen en factores de éxito que deben ser reforzadas para

---

<sup>31</sup> Para el desarrollo de la esta evaluación se visitaron 6 municipios: Bogotá, Alpujarra (Tolima), La Dorada (Caldas), Riohacha (Guajira), Sogamoso (Boyacá), y Buenaventura (Valle del Cauca). En cada uno de ellos se visitaron experiencias de los componentes de Mujeres Ahorradoras, Fase I y II, Capitalización de Minicadenas, y Recuperación de Activos Improductivos.

garantizar su continuidad. Posteriormente, se identifican las debilidades que se registran en el desarrollo del programa con el fin de que se tomen como elementos constructivos para robustecer las actuales estrategias.

Es importante aclarar que partiendo de la metodología que hace referencia a la evaluación de un Programa, tanto las fortalezas y debilidades, como las conclusiones y recomendaciones, toman como base el análisis de los componentes evaluados, pero se refieren a las generalidades del PGI. Por lo tanto, el documento se estructuró para el PGI, en general y no para los componentes en particular.

### **Fortalezas**

- Al revisar la lógica de intervención del Conpes 3616, se asemeja mucho a la del PGI. El documento apunta a alcanzar los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED) en materia de generación de ingresos (definidos por línea de pobreza e indigencia) en la medida en que el desarrollo de capacidades y la acumulación activos le permitan a la población pobre extrema y desplazada, incrementar sus ingresos de forma sostenible. Con lo que se reafirma que pese a la evolución de la política pública, el objetivo del Programa a nivel fin sigue estando vigente.
- Los componentes del Programa resultan ajustados a los objetivos de la intervención, ya que estos contribuyen con la superación de la pobreza de población vulnerable y desplazada centrándose en el mejoramiento de sus niveles de ingreso. Cada uno de los componentes evaluados aborda esta problemática con estrategias distintas, generando diferentes beneficios con la intervención.
- Aunque no se ha previsto ninguna sinergia entre los diferentes componentes del PGI, ninguna de sus acciones son excluyentes entre sí, y por lo contrario se complementan unas a otras, ya que cada componente pretende mejorar las condiciones de ingreso de las familias beneficiarias. Es de esta manera como un beneficiario y su familia, puede recibir atención integral por parte del Programa y ser beneficiario de varios de sus componentes. Si bien no existe una ruta de atención, ya que un beneficiario no debe ingresar específicamente a algún componente para continuar con otro, si existe una coordinación, en la medida en que si un beneficiario ha recibido atención a

través de alguno de los componentes, está identificado y puede recibir más de un beneficio del PGI.

- El programa tiene una interacción positiva con actores clave en el sector, tales como: entidades públicas y privadas de orden nacional y regional, programas sociales de Acción Social, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, academia, entidades financieras, aseguradoras, entre otros, con el fin de lograr los fines y propósitos del programa. Esta coordinación es una realidad desde el momento mismo de la focalización de los beneficiarios, ya que parte de la información suministrada por la Red JUNTOS, Familias en Acción, y la estrategia CCAI.
- El Programa de Generación de Ingresos articula cada uno de sus componentes a los lineamientos de política de Generación de Ingresos (Conpes 3616), ya que busca superar las dificultades en el acceso a factores productivos físicos, ofrece asistencia técnica y acompañamiento para el desarrollo empresarial y el acceso a servicios educativos y financieros. En este sentido, puede decirse que el PGI complementa las iniciativas sin que sus esfuerzos sean redundantes o duplicativos, constituyéndose así en un apoyo adicional y diferenciado de la atención ofrecida por otras Instituciones. Esto puede verse con mayor detalle en el informe presentado en la sección descripción, en el que se hace referencia a la oferta estatal en materia de generación de ingresos.
- El PGI cuenta con un sistema de calidad debidamente certificado para el desarrollo de los distintos procesos que requiere el cumplimiento de las metas planteadas, existiendo por lo tanto un registro claro respecto a las distintas entregas en cada uno de los componentes.
- Una de las principales fortalezas del programa es su recurso humano y la manera como los distintos responsables interactúan con los beneficiarios, generando espacios de cercanía, que se traducen en una importante confianza de los beneficiarios hacia la institucionalidad y por lo tanto, un mayor compromiso en el desarrollo y veeduría de los proyectos.
- Es importante destacar el esquema de alianzas con operadores que hacen posible que no se incrementen los costos de funcionamiento con personal de planta y con ello contar con más recursos asignados a los beneficiarios de los distintos proyectos. Es decir que, la ejecución a través de operadores ha

permitido disminuir la carga operativa del PGI, permitiendo a sus asesores concentrarse en los lineamientos técnicos de los componentes.

- El programa cumple con las metas de cobertura establecidas e incluso las supera, mediante adiciones presupuestales durante la ejecución, indicando una mejora en los niveles de atención y una capacidad operativa superior, lo que permite pensar en ampliaciones de cobertura respecto de la población potencial a atender, toda vez que visto en términos porcentuales respecto de la población potencial, podría pensarse en una baja cobertura, que sin embargo, frente a la población objetivo del Programa es superada en más de un 100%.
- Hay una buena ejecución, puede observarse una adecuada distribución en el gasto de recursos entre aspectos misionales y administrativos.
- En cuanto a la planeación operativa, el programa define de manera clara las actividades que deben realizarse para lograr los objetivos del programa. Las actividades de direccionamiento estratégico, evaluación, seguimiento y control son necesarias para lograr los objetivos del programa por cuanto define el plan de acción, selecciona la población beneficiaria, identifica la estrategia de generación de ingresos más apropiada para la población, identifica riesgos, ejecuta la estrategia seleccionada, realiza acompañamiento a la ejecución del proyecto, realiza medición y análisis de indicadores y evalúa la satisfacción del usuario-cliente.
- El programa cuenta con mecanismos y criterios para la mejora de los componentes y es evidente el interés que existe para mejorar la calidad de los mismos. Aunque en el presupuesto no se establece un rubro para la investigación, el equipo de asesores y la coordinación nacional del PGI, adelantan continuamente procesos de investigación que tienen como base el trabajo en campo, con el fin de mejorar cada uno de los componentes.
- Los procesos de entrega de los componentes son operativamente eficientes, pues la logística está claramente definida y se pudo constatar durante las visitas, que los beneficiarios se encuentran satisfechos.
- Se puede afirmar que las actividades de apoyo jurídico y legal son efectivas. En cada uno de los componentes del programa se tienen identificadas las actividades legales necesarias para el desarrollo del programa.

- El PGI cuenta con un sistema de información que permite monitorear las actividades realizadas por los actores que participan en la operación del Programa, generando información pertinente para el seguimiento de actividades. En este punto es importante resaltar que la Entidad cuenta con mecanismos de revisión periódica para ajustarla a los cambios del entorno y al desarrollo de competencias al interior de la institución; encauza su operación bajo los parámetros de calidad, eficiencia y eficacia, lo que le ha significado obtener certificaciones como: Gestión de Calidad ISO 9001, Norma Técnica de Calidad Colombiana para el Sector Público GP1000, Gestión Ambiental ISO 14001 y Gestión en Salud y Seguridad Ocupacional OHSAS 18001. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –ACCIÓN SOCIAL-, recibió adicionalmente la Declaración de Conformidad número 0001 expedida por el ICONTEC, y se convirtió en la primera entidad, tanto pública como privada, en recibir un certificado por haber implementado el Sistema de Gestión Integral y mantenerlo durante varios años.<sup>32</sup>
- Mediante el esquema de seguimiento que el Programa hace, es posible realizar una verificación constante acerca del uso de los bienes entregados e incluso se prevén sanciones a quien dé un uso distinto a lo acordado.
- De otro lado, el programa tiene un esquema adecuado de responsabilidades sobre su implementación a los diferentes niveles de la estructura organizacional. Para lograrlo, ha diseñado una Guía Operativa que describe cada una de las actividades y los esquemas metodológicos de intervención por componente. Esto ha permitido que entre la coordinación, los asesores, los operadores y los beneficiarios existan reglas claras en la participación de Programa y cumplan con sus funciones y responsabilidades.
- El esquema de coordinación entre los actores que participan en la operación del programa es adecuado, tiene una cadena de mando claramente definida y todos los actores la reconocen. Cada uno de los componentes cuenta con un asesor y en el caso de tener funciones delegadas a operadores, son ellos quienes se encargan de supervisar estas acciones, además de reportar al coordinador nacional del programa, actuando como unidad ejecutora.

## Debilidades

---

<sup>32</sup> Ver, Acción Social Recibe reconocimiento del ICONTEC por su Sistema de Gestión Integral. Consultado diciembre 25 de 2009 en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=4293&catID=127>.

- El Programa requiere ajustar la matriz de marco lógico, revisando principalmente los indicadores y la fórmula de cálculo de los mismos para que la información sea medible en términos de resultados, ya que de la forma en que están planteados responden es a una descripción de un proceso o actividad.
- Al no existir indicadores, tampoco hay claridad en las metas, por lo tanto no es posible verificar si éstas corresponden adecuadamente a los insumos con los que trabaja el PGI y se dificulta hacer el cruce entre variables para determinar el alcance del programa, impidiendo así medir el desempeño respecto a los objetivos.
- La no identificación de supuestos, factores de riesgo y factores externos asociados a la operación en cada uno de los niveles, dificulta el diseño e implementación de acciones correctivas y preventivas que faciliten superar la incidencia de determinantes externos negativos, tales como: cambios en la legislación, recortes de presupuesto, falta de respuesta de socios estratégicos, inercia de las instituciones comprometidas con el proceso, pérdida de confianza o interés de la población a intervenir, entre muchos otros que pese a ser supuestos, pueden convertirse en los concluyentes de la puesta en marcha, continuación, reformulación o finalización de un Programa o Proyecto.
- El Programa debe determinar dentro del universo de población en condición de extrema pobreza y/o desplazamiento, un subgrupo que responda a estas condiciones y en el que se identifique que el principal problema para la superación de su vulnerabilidad, es la generación de ingresos. Esto puede hacerse teniendo en cuenta condiciones como, número de personas a cargo, nivel de ingresos, actividad económica, entre otros, o teniendo en cuenta distintos mecanismos de información, tales como la línea de base de la Red Juntos.
- Es necesario que se estipulen unos parámetros más puntuales que permitan establecer el grupo objetivo con mayor claridad y evite así la posible superposición de acciones que puedan ser interpretadas como duplicidad de la intervención, como en el caso del componente de Capitalización Microempresarial de Mini-cadenas Productivas, en donde tanto el objetivo como los beneficiarios se entrecruzan con el Programa de Mini-cadenas Productivas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta dificultad se



evidencia en el documento Conpes 3616, en el que la focalización es un determinante de las debilidades en el marco institucional actual.

- Si bien es cierto que la población beneficiaria corresponde a la población objetivo, y que el PGI parte de reconocer la oferta institucional existente, no es posible establecer si su accesibilidad a diferentes programas de la oferta institucional obedece a criterios de integralidad para la superación de las condiciones de vulnerabilidad, ó si por el contrario responde a una incomunicación entre las distintas agencias que intervienen en la oferta. Lo anterior, no ha permitido definir criterios e indicadores claros y pertinentes que faciliten hacer un seguimiento que pueda dar información oportuna acerca de las condiciones de los beneficiarios, en tanto si se mantienen o no las condiciones de vulnerabilidad y/o desplazamiento, y con ello poder contar con información útil para la proyección de acciones.
- En la medida en que la forma de intervención tiene como sustento la concertación con los beneficiarios de acciones y/o proyectos, que definen distintos productos, no existe para ello un mecanismo adecuado que permita relacionar el concepto mismo de calidad del bien, con el impacto real que a partir de éste se causa en la calidad de vida de los beneficiarios, para cada una de las formas que se acuerden de intervención.
- No es clara una estrategia de planeación financiera que muestre la ejecución programada en el tiempo. A pesar de que en la ficha EBI del Proyecto de Inversión asociado al Programa para cada año, se plantea una ejecución y un incremento tanto en cobertura como en recursos financieros hasta 2011, la ejecución en la actualidad muestra un incremento superior al 200%, mediante adiciones presupuestales en cada una de las vigencias evaluadas. Dichas adiciones hacen parte de los recursos globales destinados en el rubro de generación de Ingresos y que Acción Social distribuye en diversos programas que desarrollan componentes de generación de ingresos, sin embargo, no se encontró claridad en los mecanismos internos de distribución de recursos y mucho menos criterios definidos, de manera tal que fue imposible construir escenarios posibles de programación financiera.
- La incertidumbre en las cuantía de recursos impide que desde un principio PGI diseñe estrategias de despliegue territorial y se obedezca más a una acción por reacción para incrementar los niveles de cobertura.
- Dentro del Programa no existe un planteamiento metodológico acerca de la integralidad de la acción y la manera cómo es posible asumir que los

beneficiarios comienzan a superar las condiciones de vulnerabilidad, el cual permita estructurar bases de datos respecto a la línea base que caracteriza el inicio de la intervención y a partir de ello indicadores que permitan su constante monitoreo.

- No es claro cómo priorizan a los beneficiarios en los territorios toda vez que los mecanismos y procedimientos de selección, priorización y focalización llegan hasta el cruce de mapas. En realidad van de lo general, (población vulnerable y desplazada) a la priorización por municipios, pero no hay un instructivo o formato de registro que plantee las características específicas de la población que tiene acceso al PGI. Por lo tanto, no se puede asegurar que la población objetivo sea seleccionada de manera eficiente u objetiva. Si bien la Población Objetivo es la efectivamente atendida, dentro de esa definición deben ajustarse los criterios puntuales para su selección.
- A pesar de que las actividades están integradas y articuladas entre sí para el buen desarrollo de la operación y el programa cuenta con una hoja de ruta que permite unir las diferentes actividades misionales, no es fácil identificar los cuellos de botella para la implementación y correcto desarrollo del programa y no se identifican esfuerzos para realizar las correcciones necesarias para encontrar e implementar las soluciones operativas a estos cuellos de botella. Tampoco se cuenta con un sistema para identificar y corregir las deficiencias en el manejo operativo y en la estructura organizacional, por lo tanto no se pueden identificar de manera clara deficiencias en la gestión del Programa.
- De las evaluaciones ex post que se realizan a los diferentes componentes del programa no resultan planes operativos ni cronogramas para resolver dichas falencias. Por otra parte, existe una gran debilidad en la identificación de cuáles son los principales problemas que limitan los niveles de eficiencia y eficacia del programa, lo que se traduce en el no reconocimiento de acciones para solucionar las deficiencias de manejo operativo y estructura organizacional del programa.
- Un punto crítico identificado es la falta de comunicación entre la Unidades Territoriales de Acción Social y el Programa a nivel central, lo cual dificulta establecer las responsabilidades a nivel territorial, para la coordinación con el Programa, y este espacio debería aprovecharse principalmente para la focalización de los beneficiarios y el seguimiento al desarrollo del Programa.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

Una vez realizado el diagnóstico global del Programa y planteadas las fortalezas y debilidades de éste, a continuación se presenta una sección de conclusiones y recomendaciones que puntualiza los aspectos clave encontrados en la evaluación, las cuales son el punto de partida para el emprendimiento de acciones que mejoren la estructura del PGI y produzcan mejoras en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad de innovar.

Partiendo de los objetivos y después de analizar los componentes de Mujeres Ahorradoras en Acción, Capitalización de Minicadenas Productivas y Sociales y Recuperación de Activos Improductivos, debe plantearse en primer lugar que, si el PGI se enmarca dentro de la estrategia “Red Juntos”, debe aparecer como un Programa asociado a esta estrategia o a la del CCAI, pero no es recomendable que tenga elementos de una y otra estrategia y que aparezca como un programa independiente, toda vez que lo que precisamente se busca es la integración de la oferta estatal en Programas Sociales dirigidos a los más pobres.

Al contrario, si lo que existe es un Programa de Acción Social, que da respuesta a uno de sus objetivos estratégicos, que tiene como criterios para la selección de los beneficiarios, la Red Juntos, el CCAI, familias en acción y población desplazada (debidamente registrada en el Registro Único de Población Desplazada), debería identificar y reportar metas para cada estrategia y programa señalado y aclarar cuáles son sus competencias. Esto quiere decir que si además de hacer un cruce de mapas para identificar los municipios de intervención, dentro de estos municipios se hace una caracterización de los beneficiarios podría analizarse como es el comportamiento de variables respecto al PGI y a los programas y estrategias a los que se articula.

Si a esto se suma que al interior del programa cada componente funciona como un programa independiente, entender la lógica operativa del PGI es aún más complejo. Si bien cada uno de los componentes podría ser un programa, ya que tiene un efecto relacionado con el fin, en este caso, son parte integral del Programa de Generación de Ingresos, por lo que se recomienda sean analizadas como están denominados “componentes”, es decir, como las divisiones operativas que integran el PGI.

Es por esto que se recomienda que los ajustes del PGI, partan de las premisas que se establecen en el Conpes 3616, principalmente las que hacen referencia a que las intervenciones en materia de generación de ingresos deben ser integrales, progresivas, coordinadas y diferenciales. Integrales, al interior de sus intervenciones; coordinadas, con otras políticas de atención a la PPEd;

progresivas para garantizar el Goce Efectivo de Derechos, y diferenciales porque se adapta a las condiciones especiales de cada familia.

Esto se ve reflejado en que a pesar de que el Programa funciona operativamente, no se cuenta con herramientas de medición que respondan a una gestión por resultados que permita materializar la visión de futuro del mismo. Sin embargo, esto puede ser superado si el PGI articula sus componentes desde el diseño y se asume integralmente.

Puntualmente, a nivel fin y propósito, debe formularse un único objetivo para el PGI, teniendo en cuenta que a este nivel se plantea el efecto que se espera lograr con el Programa sobre la política en la que se enmarca, que en este caso, es la Estrategia de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Conpes Social 102), que ha aquilatado los lineamientos de política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento (Conpes 3616). En este punto, podría adaptarse el texto de la siguiente manera: *“Diseñar e implementar estrategias para mejorar los niveles de ingreso de población en extrema pobreza y desplazados del territorio nacional; familias priorizadas en la Red Juntos y en la Estrategia de recuperación social del territorio”*.

Debe ajustarse tanto la justificación como los objetivos para mejorar las situaciones problemáticas definidas en el diagnóstico del Conpes 3616. Se recomienda que en los objetivos se reemplace el término de fortalecimiento empresarial por el de “servicios de desarrollo empresarial”, con fin de unificar la terminología con los lineamientos de política, y englobar servicios financieros y no financieros.

También se recomienda ajustar la matriz de marco lógico, revisar principalmente los indicadores y la fórmula de cálculo para que la información sea medible en términos de resultados, ya que de la forma en que están planteados los indicadores responden es a una descripción de un proceso o actividad. En la sección “descripción” se hizo una aproximación a una matriz por componente, no obstante se sugiere diseñar una matriz para el Programa, consensuada con los actores interesados. No obstante, a continuación, se presentan las matrices por componente, dado que el Programa no acoja la recomendación de diseñarla para el Programa.

**a. Mujeres Ahorradoras en Acción**

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>FIN</b>	Contribuir con la superación de la pobreza de población vulnerable y desplazada del territorio nacional, familia priorizadas en la "Red Juntos y de las que habitan en territorios en recuperación social por el Estado.	Número de beneficiarias atendidas	Sistema de Información - Registro de beneficiarios PGI	Se mantienen las políticas y programas de apoyo a la población beneficiaria
<b>Propósito</b>	Contribuir con la superación de la pobreza extrema de mujeres en situación de vulnerabilidad o desplazamiento abriéndoles posibilidades de acceso real al sistema microfinanciero y a incentivos que fomenten la cultura del ahorro, la instalación de capacidades y la capitalización de emprendimientos productivos para la generación de Ingresos.	No. De mujeres beneficiarias	Informe de línea de base y seguimiento	En las regiones están dadas las condiciones mínimas de seguridad y orden público requeridos para el desarrollo sostenible de los proyectos.
<b>Componente 1</b>	Focalización de Municipios a intervenir	Municipios priorizados	Listado de municipios Focalizados, listado de beneficiarias	En los municipios focalizados se concentra la población objetivo de intervención.
<b>Componente 2</b>	Ejecución y monitoreo de la estrategia.	Porcentaje de beneficiarias atendidas Porcentaje de presupuesto ejecutado	Informes de ejecución técnica e Informes de ejecución presupuestal	El PGI cuenta con los recursos proyectados. El operador cumple con los compromisos adquiridos. Las beneficiarias identificadas participan

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 3</b>	Seguimiento y Verificación de la Satisfacción de las beneficiarias	Porcentaje de proyectos intervenidos que continúan en marcha gracias a la estrategia	Informe de seguimiento y encuestas de verificación de satisfacción de los beneficiarios	Se cuenta con la información requerida para la verificación. Se ha alimentado y actualizado oportunamente el sistema de seguimiento
<b>Componente 1</b>	Actividad A01 - Cruce de mapas Geo- referenciados, (Municipios con Necesidades Básicas Insatisfechas, Municipios con acuerdos para la implementación de Juntos, Municipios de Recuperación social del territorio CCAI, Municipios con alta incidencia de población desplazada y/o retornada, Municipios con oficinas bancarias, Conjunto de municipios que permitan organizar corredores de intervención).	Número de Municipios priorizados	Resultados cruce de mapas	Cada una de las entidades responsables cuenta con la información actualizada. Las condiciones de orden público son apropiadas para realizar la intervención en dichos municipios. La intervención se hace en municipios en los cuales la entidad tiene interés (Juntos, Desplazados Retornos, CCAI.)
<b>Componente 1</b>	Actividad A02 - Establecimiento del acuerdo con el operador para realizar la intervención en los municipios previamente focalizados	Actividad realizada	Documento de Convenio	Las partes llegan a una acuerdo
<b>Componente 2</b>	Actividad A03 - Preinscripción de las Mujeres	No. De mujeres preinscritas	Formularios de preinscripción	Las condiciones de orden público son apropiadas para realizar la intervención. Las Mujeres del municipio priorizado que estén interesadas en participar se preinscriben con los equipos locales una vez se socialice el proyecto

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 2</b>	Actividad A04 - Visitas domiciliarias, Inscripción de mujeres, Diagnostico de negocios	No de visitas realizadas	Formulario	Los capacitadores realizan visitas domiciliarias para verificar que las mujeres tienen negocio o emprendimientos productivos y que cumplen con los demás requisitos del proyecto
<b>Componente 2</b>	Actividad A05 - Bancarización. Es el proceso que abarca desde la invitación a las mujeres a acercarse a uno de los bancos aliados con el proyecto hasta realizar las jornadas de apertura de cuentas de ahorro.	% de cuentas abiertas	Cuenta bancaria individual	Los bancos aliados tienen la capacidad de bancarización de las mujeres pre-inscritas en el proyecto. Se hace el acompañamiento y presta la asistencia personalizada por parte de los equipos locales.
<b>Componente 2</b>	Actividad A06 - Toma de Microseguros.	% de beneficiarias con microseguros	Póliza de vida	Las condiciones para la toma de microseguros de vida por parte de las beneficiarias están dadas dentro de los términos de asegurabilidad del producto ofrecido por las aseguradoras.
<b>Componente 2</b>	Actividad A08 - Seguimiento al ahorro.	% de mujeres que cumplen con la meta de ahorro	Extractos bancarios	Las mujeres ahorran en sus respectivas cuentas bancarias una meta trimestral de \$100.000 para un total a los 9 meses de \$300,00. Las mujeres reciben el incentivo para fortalecer su actividad productiva.

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 2</b>	Actividad A07 - Lanzamiento local del proyecto y entrega de material de difusión.	No de eventos realizados. % de material entregado	Actas de entrega. Informes técnicos	Los eventos promocionales de impacto en las zonas, permiten establecer relaciones estratégicas con las instituciones regionales y promover la motivación e interés de las mujeres ahorradoras hacia el proyecto
<b>Componente 2</b>	Actividad A09 - Formación integral con enfoque de genero	% de mujeres que finalizan la capacitación	Listado de asistencia	Se imparte la educación financiera y socioempresarial que instala capacidades en las participantes para manejar finanzas del hogar y del negocio. Se dan a conocer y se apropian los conceptos de servicios microfinancieros. Se imparte formación con enfoque de género. Se promueve la asociatividad
<b>Componente 2</b>	Actividad A10 - Vinculación al microcrédito	% de beneficiarias que acceden a microcrédito	Créditos solicitados y/o aprobados	Con la educación financiera y con la proyección de los planes de negocio, las mujeres tienen la capacidad de definir la necesidad de microcrédito. Los equipos locales dan a conocer a las mujeres las opciones de acceso a capital financiero que existen en el municipio y/o región.



	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 2</b>	Actividad A11 - Intercambio de Experiencias y muestra de micronegocios	Eventos realizados. % de beneficiarias participantes	Informes de resultados	Las mujeres ahorradoras de diferentes partes del país, intercambian aprendizajes, lecciones y vivencias, adquiridos a través de la formación integral.
<b>Componente 3</b>	Actividad A13 - Levantamiento de línea base Seguimiento y evaluación permanente	Actividad realizada	Línea base e informes de seguimiento	Se hacen las mediciones cuantitativas y cualitativas de las variables preestablecidas.
<b>Componente 3</b>	Actividad A14 - Participación en las mesas de socialización de resultados de seguimiento y evaluación	Actividad realizada	Informes de resultados	Se realizan las mesas de socialización.
<b>Componente 3</b>	Actividad A15 - Verificación de la satisfacción de las Mujeres Ahorradoras en Acción.	No. De encuestas realizadas	Encuestas de Verificación	Se realizan las encuestas y los beneficiarios suministran información veraz.

**b. Capitalización de Microempresarial de Minicadenas Productivas**

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>FIN</b>	Contribuir con la superación de la pobreza de población vulnerable y desplazada del territorio nacional, familias priorizadas en la "Red Juntos y de las que habitan en territorios en recuperación social por el Estado.	Número de beneficiarios atendidos	Sistema de Información - Registro de beneficiarios PGI	Se mantienen las políticas y programas de apoyo a la población beneficiaria
<b>Propósito</b>	Apoyar el desarrollo de las acciones que para la Generación de Ingresos viene adelantando Acción Social, mediante la asistencia y acompañamiento a los actores vinculados a las minicadenas y actividades productivas, en las zonas priorizadas donde se reconozca población desplazada y/o vulnerable, a través de la operación del Fondo de Capitalización Microempresarial de minicadenas y el desarrollo de actividades transversales.	Porcentaje de beneficiarios (individuos) con una fuente de ingresos fortalecida	Informe de línea de base y seguimiento	En las regiones están dadas las condiciones mínimas de seguridad y orden público requeridos para el desarrollo sostenible de los proyectos. Los beneficiarios continúan con su actividad productiva.
<b>Componente 1</b>	Definición de beneficiarios	No. de Beneficiarios Identificados	Listado de municipios Focalizados, listado de beneficiarios	En los municipios focalizados se concentra la población objetivo de intervención.
<b>Componente 2</b>	Ejecución de la estrategia	Porcentaje de beneficiarios atendidos. Porcentaje de presupuesto ejecutado	Informes de ejecución técnica e Informes de ejecución presupuestal	El PGI cuenta con los recursos proyectados. El operador cumple con los compromisos adquiridos. Los beneficiarios identificados participan

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 3</b>	Seguimiento y Verificación del logro de objetivos	Porcentaje de proyectos intervenidos que continúan en marcha gracias a la estrategia	Informe de seguimiento y encuestas de verificación de satisfacción de los beneficiarios	Se cuenta con la información requerida para la verificación. Se ha alimentado y actualizado oportunamente el sistema de seguimiento
<b>Componente 1</b>	Actividad A01 - Cruce de mapas Geo- referenciados, (Municipios con Necesidades Básicas Insatisfechas, Municipios con acuerdos para la implementación de Juntos, Municipios de Recuperación social del territorio CCAI, Municipios con alta incidencia de población desplazada y/o retornada, Municipios con oficinas bancarias, Conjunto de municipios que permitan organizar corredores de intervención).	Número Municipios priorizados	Resultados cruce de mapas	Cada una de las entidades responsables cuenta con la información actualizada. Las condiciones de orden público son apropiadas para realizar la intervención en dichos municipios. La intervención se hace en municipios en los cuales la entidad tiene interés (Juntos, Desplazados Retornos, CCAI.)
<b>Componente 1</b>	Actividad A02 - Establecimiento del acuerdo con el operador para realizar la intervención en los municipios previamente focalizados	Actividad realizada	Documento de Convenio	Las partes llegan a un acuerdo
<b>Componente 1</b>	Actividad A03 - Identificación de grupos potenciales para la presentación de propuestas	Número de grupos identificados	Listado de grupos potenciales	No Aplica
<b>Componente 2</b>	Actividad A04 - Invitación a las asociaciones potenciales a participar en el CLAP. Se realiza a través de las Unidades Territoriales de Acción Social y de entidades con presencia local en los municipios focalizados	Número de Invitaciones enviadas	Correos electrónicos y cartas de invitación	Se informa oportunamente a todas las organizaciones de beneficiarios potenciales.

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 2</b>	Actividad A05 - Organización y realización de los CLAP de los Municipios. Son organizados y realizados por los consultores que designa el operador con apoyo de las Unidades Territoriales de Acción Social	CLAP's realizados	Actas de CLAP	Las condiciones de orden público son apropiadas para realizar los eventos en dichos municipios. Las personas responden a la invitación realizada en la A04.
<b>Componente 2</b>	Actividad A06 - Taller de formulación de proyectos y visita técnica	No. De participantes por taller	Actas de Taller - Informe de visita	Todos los participantes de los CLAP's asisten al Taller de formulación de proyectos.
<b>Componente 2</b>	Actividad A07 - Recepción de proyectos, evaluación y ajustes (Elegibilidad)	No. De proyectos elegidos	Listado de proyectos. Propuestas físicas y el medio magnético	Los beneficiarios entregan la documentación requerida.
<b>Componente 2</b>	Actividad A08 - Aprobación de proyectos a través del comité coordinador	No. De proyectos viabilizados	Acta de Comité	El comité coordinador estudia cada una de las propuestas y emite concepto de cada proyecto.
<b>Componente 2</b>	Actividad A9 - Legalización y contratación	No de contratos	Contratos	Las partes llegan a un acuerdo
<b>Componente 2</b>	Actividad A10 - Toma de microseguros de Vida y Patrimonio	% beneficiarios con microseguros. % de activos asegurados	Póliza de vida y patrimonio	Las condiciones para la toma de microseguros de vida y patrimonio por parte de los beneficiarios están, dadas dentro de los términos de asegurabilidad del producto ofrecido por las aseguradoras.

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 2</b>	Actividad A11 - Inicio de la ejecución - Conformación del comité de compras	Actividad realizada	Actas de Comité de Compras	Las condiciones están dadas para ejecución de los recursos
<b>Componente 2</b>	Actividad A12 - Liquidación. Se hace verificación de inversión aprobada y se liquidan los contratos	No. De contratos liquidados	Actas de Liquidación	Se cumplió lo dispuesto en el plan de inversión o Comité de compras.
<b>Componente 3</b>	Actividad A13 – Seguimiento	No de visitas realizadas	Informe de Seguimiento	Existe disponibilidad de recursos para realizar la actividad
<b>Componente 3</b>	Actividad A14 - CLAP de rendición de cuentas. En audiencias públicas muestran la ejecución de su plan de inversión y los avances generados a partir de la intervención	CLAP's realizados	Ficha CLAP Rendición de Cuentas	Las partes cumplen con sus compromisos y asisten a los CLAP's de rendición de cuentas
<b>Componente 3</b>	Actividad A15 - Verificación de la satisfacción de los beneficiarios. Se realizan encuestas de verificación de satisfacción al cliente, con los beneficiarios del proyecto.	No. De encuestas realizadas	Encuestas de Verificación	Se realizan las encuestas y los beneficiarios suministran información veraz.

**c. Recuperación de Activos Improductivos.**

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>FIN</b>	Contribuir con la superación de la pobreza de población vulnerable y desplazada del territorio nacional, familias priorizadas en la "Red Juntos y de las que habitan en territorios en recuperación social por el Estado.	Número de familias atendidas	Sistema de Información - Registro de beneficiarios PGI	Se mantienen las políticas y programas de apoyo a la población beneficiaria
<b>Propósito</b>	Mejorar los ingresos de grupos de población pobre, vulnerable o desplazada, mediante la reactivación de activos con vocación productiva en encadenamientos productivos.	No de beneficiarios	Listado de beneficiarios para cada proyecto - identificado	La demanda de iniciativas presentadas es suficiente y cumple con los requisitos establecidos
<b>Componente 1</b>	Definición de beneficiarios	Número Beneficiarios identificados	Listado de municipios Focalizados, listado de beneficiarios	En los municipios focalizados se concentra la población objetivo de intervención.
<b>Componente 2</b>	Ejecución de la estrategia	% de proyectos intervenidos	Informe de seguimiento. Informes de ejecución presupuestal del operador Actas de liquidación de contratos	Se cuenta con las condiciones de seguridad apropiadas para realizar el acompañamiento. Los desembolsos al operador se dan en los términos establecidos en el convenio
<b>Componente 3</b>	Seguimiento y Verificación del logro de objetivos	% de proyectos que continúan en marcha gracias a la intervención	Informe de seguimiento y encuestas de verificación de satisfacción de los beneficiarios	Se cuenta con la información requerida para la verificación. Se ha alimentado y actualizado oportunamente el sistema de seguimiento

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 1</b>	A01 Conformar y actualizar una base de proyectos potencialmente financiables con las iniciativas locales presentadas que responde a la oferta de intervención	Base de Datos creada	Base de Datos	Se cuenta con la información necesaria para construir la base de datos.
<b>Componente 1</b>	A02 Revisar la viabilidad preliminar de los perfiles de proyectos presentados y preseleccionar aquellos que obtengan una valoración favorable	Perfiles de proyectos preseleccionados	Actas de comité, Formato elabor.de documento de proyecto	No Aplica
<b>Componente 2</b>	A03 Realizar una visita de campo para verificar la Información expuesta en el perfil y evaluar la viabilidad de la intervención según los principios del componente	% de visitas realizadas	Informe de visita de campo	Las condiciones de orden público son apropiadas para la realización de las visitas
<b>Componente 2</b>	A04 Estructurar junto con los beneficiarios el proyecto a desarrollar y el proceso de intervención	% de proyectos seleccionados	Formularios para la presentación de proyectos	Los proveedores existentes cumplen con las condiciones exigidas para la realización de los contratos
<b>Componente 2</b>	A05 Realizar visita de reconocimiento al proyecto y levantar la línea de base	% de visitas realizadas	Informe de visita de campo	Visita de campo realizadas y línea de base levantada por lo menos para el 90% de los proyectos aprobados
<b>Componente 2</b>	A06 Estructurar el presupuesto de inversiones requerido para realizar la intervención	% de presupuestos de aprobados	Presupuesto de Inversiones	Se cumple con los prerrequisitos establecidos
<b>Componente 2</b>	A07 Conjuntamente con la comunidad beneficiaria realizar las actividades de pre contratación pertinentes	actividad realizada	Cartas de remisión cotizaciones y acta de evaluación	Los proveedores existentes cumplen con las condiciones exigidas para la realización de los contratos
<b>Componente 2</b>	A08 Realizar los contratos con sus respectivas garantías	% de contratos realizados	Contratos	Se cumple con los prerrequisitos establecidos

	<b>OBJETIVOS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACION</b>	<b>SUPUESTOS</b>
<b>Componente 2</b>	A09 Supervisar la realización de las intervenciones según los términos establecidos en los contratos y concretar su liquidación	% de contratos liquidados	Actas de liquidación	Se suscriben las actas de liquidación del 100% de los contratos elaborados a la fecha de terminación del convenio
<b>Componente 2</b>	A10 Hacer entrega formal a los beneficiarios de los activos recuperados	% de Activos entregados	Actas de transferencia	Se entregan a los beneficiarios la totalidad de los activos recuperados.
<b>Componente 3</b>	A11 Realizar una visita de seguimiento	% de visitas realizadas	Informe de visitas de campo	Las condiciones de orden público son apropiadas para la realización de las visitas. Se verifica el funcionamiento del proyecto, el aprovechamiento del activo recuperado y los impactos tempranos generados por la intervención
<b>Componente 3</b>	A12 Priorizar las organizaciones a las cuales se les brindará acompañamiento para mejorar su sostenibilidad.	% de proyectos priorizados	Informe de selección de proyectos, Informe de visitas	Las condiciones de orden público son apropiadas para realizar los eventos en las zonas. Se cuenta con la información requerida
<b>Componente 3</b>	A13 Realizar una retroalimentación donde se recopilen las lecciones aprendidas en las intervenciones	actividad realizada	Informe de seguimiento	Se cuenta con la información requerida.



En esta misma dirección, debe complementarse la matriz de marco lógico para el Programa en donde cada indicador debe tener una fórmula de cálculo, la meta establecida para determinar el cumplimiento, el plazo de ejecución y el medio de verificación. Es importante tener en cuenta que un indicador pretende expresar inequívocamente el nivel de logro alcanzado por el Programa. Por esta razón a nivel fin debe establecerse un indicador que dé cuenta, por ejemplo, del porcentaje de personas que mejoran sus niveles de ingresos, por ejemplo al mes 12 del inicio del Programa.

Por otra parte, cada componente comprende riesgos puntuales dentro de los que se debe contemplar temas ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, u otros factores que pueden hacer que cualquier estrategia fracase. El marco lógico requiere que desde el diseño se identifique los riesgos en cada nivel, en la medida que se va descendiendo se hace un poco más complejo, pues son cada vez más puntuales. Sin embargo, este es un elemento fundamental de la metodología ya que obedece a la lógica de planificación y prever el riesgo permite responder a él oportunamente.

El riesgo se expresa como un supuesto que tiene que ser cumplido para avanzar al nivel siguiente en la jerarquía de objetivos. “El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los componentes indicados. Si producimos los Componentes indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Propósito del proyecto. Si logramos el Propósito del proyecto, y todavía se siguen demostrando los supuestos ulteriores, entonces contribuiremos al logro del Fin.

Los supuestos representan un juicio de probabilidad de éxito del proyecto que comparten cada uno de los grupos de interés. Los supuestos (o riesgo) del proyecto tienen una característica importante: los riesgos se definen como que están más allá del control directo de la gerencia del proyecto. El equipo de diseño de proyecto se interroga qué podría ir mal a cada nivel. Al nivel de Actividad, por ejemplo, los fondos de contraparte podrían no llegar en el momento debido, o podría haber un cambio en las prioridades del gobierno, o una huelga, o una devaluación de envergadura, etc. El objetivo no es el de consignar cada eventualidad que pueda concebirse, sino el identificar posibilidades con un grado razonable de probabilidad”.<sup>33</sup> Partiendo de estos argumentos, se recomienda definir los objetivos de resultados para los propósitos y componentes, ya que estos permiten definir los productos teniendo

---

<sup>33</sup> [www.bgr.com.ec/proyectos](http://www.bgr.com.ec/proyectos)

en cuenta la cadena de valor del PGI, y a largo plazo la calidad que necesitan alcanzar para cumplir con el objetivo del Programa.

Dentro de este planteamiento, es importante que se construya, desde el equipo de trabajo, un mapa de riesgo por cada componente, el cual permita ver con claridad la relación entre la probabilidad de ocurrencia del riesgo y su grado de impacto en el Programa, tomando como punto de partida factores externos diferentes a las condiciones de seguridad de los municipios focalizados, ya que como el Programa hace parte integral de una estrategia del Gobierno Nacional y se articula con otras acciones, que para este caso deberían ser tenidas en cuenta como factores externos que impactan positiva o negativamente el logro de las metas, debe articularse con supuestos presupuestales, operativos, de cambio de gobierno, entre otros.

Es fundamental mantener la visión de integralidad a lo largo del diseño de los Programas que pretendan impactar la pobreza y el desplazamiento forzado, y una condición básica para ello es identificar factores externos que puedan convertirse en determinantes de éxito o alto riesgo, como es el cambio de la legislación, un recorte presupuestal, la falta de respuesta de socios estratégicos, la inercia de las instituciones comprometidas con el proceso, la pérdida de confianza o interés de la población a intervenir, entre muchos otros que pese a ser supuestos, pueden convertirse en los determinantes de la puesta en marcha, continuación, reformulación o finalización de un Programa o Proyecto. Por lo anterior, se recomienda identificar claramente los factores de riesgo reales en la operación del Programa para diseñar planes de contingencia, con el fin superar los cuellos de botella previstos y continuar con el desarrollo normal de los procesos. Para ello, es útil tener en cuenta los ejes problemáticos planteados en el Conpes 3616 de septiembre de 2009:

- Eje problemático 1: La PPED enfrenta barreras para desarrollar sus Capacidades
- Eje problemático 2: Dificultad de acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica, servicios de acompañamiento y servicios de desarrollo empresarial.
- Eje problemático 3: La debilidad institucional de las entidades territoriales, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local incluyente con iniciativas de GI para PPED
- Eje problemático 4: Debilidades en el marco institucional actual
- Eje problemático 5: La PPED enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades.

Frente a la población objetivo, tal como lo plantea el documento Conpes 3616 en el desarrollo conceptual de la política, si se parte del supuesto que la pobreza es un fenómeno de carácter multidimensional, y no sólo una cuestión de ingresos; y que a la vez es persistente y se transmite intergeneracionalmente, ésta debe ser atendida integralmente, de lo contrario el gasto social podría no tener efecto o incluso tener efectos adversos. Para ello, es pertinente tener en cuenta la caracterización de la población objetivo definida en el Conpes 3616, el cual la define como: “todos los mayores de 18 años que pertenecen a los hogares con el menor puntaje del SISBEN ó están incluidos en el RUPD, y no han alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo de la Red JUNTOS”.

Si es un programa independiente, debería tener sus propios criterios de entrada y salida; si no es así, ¿cómo se determina cuándo un beneficiario deja de ser sujeto de atención?, ¿cuándo supera efectivamente la necesidad que lo hace sujeto de atención del PGI?; es decir, cómo se verifica que mejora efectivamente sus ingresos. Para ello, es importante definir criterios de política que establezcan de manera clara cuáles deben ser las variables a tener en cuenta para determinar en qué momento deja o supera la condición que dio inicio a la intervención, lo cual va más allá del objeto del presente estudio. Sin embargo, sería interesante trabajar en la construcción de una matriz de escalabilidad que parta de la definición de una línea base ajustada a las particularidades locales y regionales a partir de la cual se puedan diseñar metas concretas de la superación de extrema pobreza con sus respectivos indicadores.

Se debe determinar dentro del universo de población en condición de extrema pobreza y/o desplazamiento, un subgrupo que responda a estas condiciones y en el que se identifique que el principal problema para la superación de su vulnerabilidad, es la generación de ingresos. Esto puede hacerse teniendo en cuenta condiciones como, número de personas a cargo, nivel de ingresos, actividad económica, así como los indicadores que se plantean dentro de las dimensiones de la Red JUNTOS, que si bien cuenta con una línea base, esta no es tomada en cuenta para la selección de los beneficiarios.

Es muy importante que en el componente de Capitalización de Micadenas, se haga énfasis en que su apoyo se centra en la dotación de los elementos necesarios a las organizaciones para fortalecerlas y mejorar su nivel de productividad o competitividad, para acentuar la diferencia existente entre el Programa de Capitalización de Micadenas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual se sustenta en la promoción, fortalecimiento y apoyo integral a las unidades económicas que participan en los distintos procesos de suministro, producción, transformación y comercialización de un determinado

producto, con opción de mercado y constituidos en sus eslabones primarios, por familias o microempresas. Otra diferencia fundamental a la que debe hacerse referencia, es que el componente de Capitalización de Minicadenas es una estrategia que integra el Programa de Generación de Ingresos y que su objetivo a nivel propósito, apunta a mejorar los niveles de ingreso de los beneficiarios y no a la consolidación de actividades económicas ligadas a la vocación regional, como lo hace el Programa de Minicadenas del MCIT.

También debe realizarse un cronograma de actividades y se deben definir la entrega de productos intermedios. Aunque en los contratos con los operadores se especifica, en las guías operativas no es claro y es recomendable incluirlo. Además, deben contemplarse metas y tiempo de entregas para los componentes y de esta manera no sólo verificar si los usuarios recibieron o no el beneficio o servicio, sino la calidad y oportunidad del mismo.

En este punto se insiste una vez más en la necesidad de diseñar la batería de indicadores, la cual surge a partir de las necesidades de información que requieren los actores del programa para poder alcanzar los objetivos de resultados propuestos desde el inicio del programa. Para esta actividad también deben tenerse en cuenta factores externos, como los identificados en las visitas, por ejemplo, difícil acceso a las zonas, falta de respuesta de las autoridades locales, incumplimiento de los requisitos para la entrega de los componentes por parte de los beneficiarios, e incumplimiento del contrato por parte de los operadores.

Si bien Acción Social está a la vanguardia del direccionamiento estratégico y sus procesos cuentan con las herramientas necesarias para responder a las demandas de información de la alta dirección, debe definirse con mayor claridad los niveles de responsabilidad y autoridad para la implementación y evaluación del PGI, definiendo lo que se entiende por procesos, metas e indicadores en sus diferentes niveles. El seguimiento, control y evaluación debe responder a los ajustes que se realicen a partir de las recomendaciones realizadas, es decir, ajustando los objetivos, las metas y los indicadores, de tal forma que respondan y se articulen con las actividades de direccionamiento de Acción Social, como entidad ejecutora. Por ello, es fundamental para la continuidad de los componentes evaluados, que al interior de Acción Social, se definan procedimientos y criterios para la distribución de los recursos asignados a PGI, permitiendo con ello poder planear y diseñar metas con estructuras presupuestales, que reduzcan la incertidumbre con la que actualmente operan los componentes evaluados.

Establecer en la hoja de ruta con la que cuenta el Programa cuáles son los cuellos de botella que deben ser tenidos en cuenta en las diferentes etapas de ejecución del proyecto y prever los mecanismos para solucionarlos. Esta revisión debe realizarse por componente, teniendo en cuenta que cada uno tiene actividades misionales diferentes, tanto en la definición de beneficiarios, como en el proceso mediante el cual se definen las especificidades de los componentes, su producción y entrega.

Un ejemplo de ello se ve en el componente de Recuperación de Activos Improductivos, dentro del cual pudo identificarse que uno de los cuellos de botella se encuentra en la selección de beneficiarios, ya que depende de la voluntad de las administraciones locales y de la disponibilidad de recursos para recuperar el activo con vocación productiva que se ha identificado. En el caso de Mujeres Ahorradoras, el cuello de botella puede darse en algún momento de la producción del componente, ya que al transcurrir un lapso de 9 meses para la materialización de los productos, puede ocasionar que los beneficiarios abandonen el proceso, antes que sea entregado el incentivo. Por su parte, en el de Capitalización de Minicadenas los principales cuellos de botella, pueden presentarse durante el diseño y la producción de los productos.

Teniendo en cuenta que una de las debilidades planteadas en el Conpes 3616, en los Programas que atienden PPED en materia de generación de ingresos, es la ausencia de información útil y mecanismos de evaluación, monitoreo y seguimiento, se recomienda poner en marcha la estrategia V del eje problemático 4, y cada una de sus acciones, la cual establece fomentar la articulación del sector privado y la RED JUNTOS con el fin de definir estrategias que permitan el enganche laboral de la PPED. Para ello, sería de gran utilidad la creación de un Sistema que permita contar con la información necesaria para conseguir una gestión enfocada a resultados. Haciendo énfasis en la definición de la batería de indicadores, definición de línea de base a partir de estos y aclaración de los objetivos.

Frente al diseño del Programa se recomienda hacer los ajustes en la definición de los objetivos teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 1.1 del documento de evaluación. Frente a los objetivos a nivel propósito debería diseñarse un único objetivo para el Programa de Generación de Ingresos, teniendo en cuenta que a este nivel se plantea el efecto que se espera lograr con el Programa sobre la política en la que se enmarca que en este caso es la protección social contra la extrema pobreza (Conpes social 102), que ha aquilatado los lineamientos de política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento (Conpes 3616).

En cuanto a la solicitud puntual de revisión de los componentes de capacitación y formación para el trabajo, no se incluyó ni en el informe de descripción, ni en el de evaluación, ya que ninguno de los componentes evaluados contiene este elemento. Si bien el programa cuenta con acciones encaminadas a la formación de los beneficiarios, y presenta un esquema orgánico de capacitación que permite la construcción de capital humano en función de los programas planteados y así garantizar el direccionamiento de la población beneficiaria hacia escenarios de formación y asociatividad, no se describe con detalle, exceptuando el componente de Mujeres ahorradoras en Acción, donde parte de la intervención se basa en una metodología propia del PGI, que fue construida conjuntamente con el IICA.

Ésta actividad no está circunscrita en la formación para el trabajo y se denomina acompañamiento a las mujeres para fortalecer los negocios y/o emprendimientos productivos, la generación de ingresos y el acceso real y efectivo a los servicios microfinancieros y es uno de los instrumentos para lograr el objetivo de Contribuir a la superación de la pobreza extrema de mujeres en situación de vulnerabilidad, abriéndoles posibilidades de acceso real al sistema microfinanciero y a la generación de ingresos por medio del fortalecimiento microempresarial.

Esta actividad puede enmarcarse en la ley 115 de 1994 y el decreto 3011 de 1997 que establecen que la educación de adultos comprende acciones y procesos de educación informal, que tienen como objetivo ofrecer oportunidades para adquirir, perfeccionar, renovar o profundizar conocimientos, habilidades, técnicas y prácticas, como también de educación permanente, de fomento, promoción, difusión y acceso a la cultura, y de transmisión, apropiación y valoración de tradiciones, costumbres y comportamientos sociales, y su organización y ejecución no requieren de autorización previa por parte de las secretarías de educación departamentales y distritales.

Es por lo tanto pertinente recomendar la definición de una línea de capacitación específica, debidamente articulada a cada uno de los componentes, con unos objetivos claros y puntuales, que permitan medir en el tiempo la efectividad en el proceso de capacitación para la construcción de capital humano. Dada la naturaleza de cada componente, bien valdría definir unos criterios generales de política y unos procedimientos puntuales de operación en terreno. No obstante, a partir de las recomendaciones del comité evaluador, debe plantearse que en la medida en que las actividades de formación se circunscriban dentro de Programas ofrecidos por otras entidades estatales, debe ser ésta entidad quien ofrezca esta formación. Por ejemplo, si se tratase de módulos que contemplen la formación para el trabajo, debe ser el SENA quien imparta esta capacitación.

Teniendo en cuenta que en este tipo de Programas los indicadores no pueden referirse exclusivamente en términos de costo – beneficio, sino de calidad de los bienes y servicios entregados, se reitera la importancia de que el esquema utilizado en la operación a través de terceros, con quienes se ha logrado una adecuada sinergia y se ha hecho buen énfasis en la no pérdida de la presencia del Estado en la relación con los beneficiarios.

Para finalizar, el evaluador recomienda que el Programa de Generación de Ingresos se formule, ya que en realidad no opera como programa, sino como un conjunto de acciones que se han articulado sobre la marcha. Esto se traduce, en que dentro de la entidad, Acción Social, se cree una Dirección de Generación de Ingresos, que tenga como responsabilidad fundamental la formulación y operación del programa, lo que implica una planeación técnica y financiera unificada, que apunte efectivamente a impactar el objetivo a nivel fin y permita medir sus resultados como Programa. Además, que es la Dirección General, que es la Dirección General, quien a partir de la planeación financiera, asigna los recursos al interior de sus componentes y distintas dependencias de Acción Social que ejecutan recursos del rubro de Generación de Ingresos, en un esquema organico que podría plantearse como se muestra a continuación:



En este orden de ideas Acción Social sería uno de los ejecutores de política que pertenece a la Red Juntos, y la Dirección de Generación de Ingresos uno de los encargados de materializar los lineamientos de política establecidos en el CONPES 3616, principalmente en materia de ingresos y trabajo (Capitalización de Minicadenas Productivas y Sociales – Recuperación de Activos Improductivos – Mujeres Ahorradoras), aseguramiento y bancarización (abarca todos los componentes), y educación (componente de incentivos a la educación superior). De la misma manera el Programa de Generación de Ingresos para población desplazada, que en este momento está articulado con el Programa de Atención Integral a Población Desplazada, pasaría a ser parte de la Dirección de Generación de Ingresos y lo referente a restablecimiento de condiciones económicas dependería de esta Dirección.