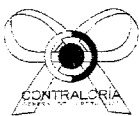


INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL (ACES)

POLÍTICA PÚBLICA DE FORMACIÓN, GENERACIÓN DE EMPLEO, GENERACIÓN DE INGRESOS, PROYECTOS PRODUCTIVOS, Y ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO (VIGENCIAS 2010 A 2014)

CGR – CDSA No.
JULIO DE 2014



**POLÍTICA PÚBLICA DE FORMACIÓN, GENERACIÓN DE EMPLEO,
GENERACIÓN DE INGRESOS, PROYECTOS PRODUCTIVOS, Y
ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL
CONFLICTO ARMADO
(VIGENCIAS 2010 A 2014)**

Contralora General de la República

SANDRA MORELLI RICO

Vicecontralora General

LIGIA HELENA BORRERO RESTREPO

Contralor Delegado para el
Sector Agropecuario

LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER

Director de Vigilancia Fiscal

JOHN GILBERTO AREVALO GARCÍA.

Director de Estudios Sectoriales

JUAN CARLOS VILLAMIZAR

Supervisora Encargada

MERCEDES ORTIZ CAÑÓN

Equipo de Trabajo

ARLEDYS HERNANDEZ BABILONIA
GISELA COLEGIAL GUTIERREZ
PAOLA GONZÁLEZ WILCHES
FERNANDO FEIJOO RIVERA
JOSE JOAQUIN PRIETO RINCON

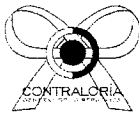
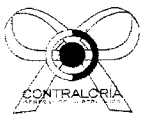


TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. PRESENTACIÓN DEL INFORME	7
2. INTRODUCCIÓN	15
3. MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA.	18
3.1. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA	18
3.2. EL MARCO NORMATIVO Y DE PLANEACIÓN	20
3.3. LA INSTITUCIONALIDAD PARA DISEÑAR, IMPLEMENTAR Y EJECUTAR LA POLITICA	23
4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	31
5. HALLAZGOS POR ENTIDADES	36
7.1 DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS	36
7.1.1. SOBRE EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	36
7.1.2. SOBRE EL PROGRAMA FAMILIAS EN SU TIERRA - FEST	45
7.1.3. SOBRE CAPITALIZACIÓN MICROEMPRESARIAL – CM	49
7.2. MINISTERIO DE AGRICULTURA	50
7.2.1. SOBRE EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	50
7.2.2. PROGRAMA DESARROLLO RURAL CON EQUIDAD - DRE ASISTENCIA TÉCNICA ESPECIAL.	73
7.2.3. PROYECTO APOYO A ALIANZAS PRODUCTIVAS – PAAP	74
7.2.4. BASES DE DATOS	79
7.3. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER.	79
7.3.1. SOBRE EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	79
7.3.2. PROGRAMA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL –IPDR- ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA - APD.	85
7.3.3. SOBRE LAS BASES DE DATOS	89
7.4. BANCO AGRARIO DE COLOMBIA	90
7.4.1. ACCESO AL CRÉDITO	90
7.5. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA GESTIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – UAEGRTD.	91
7.5.1. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	91

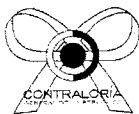


7.5.2 PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA BENEFICIARIOS DE RESTITUCIÓN	94
7.6. MINISTERIO DE TRABAJO	98
7.6.1. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	98
7.6.2. SOBRE LA CONTRATACIÓN VERIFICADA	100
7.6.3. PROYECTO “ADECUACIÓN DE LA RUTA PARA EL ACCESO AL EMPLEO RURAL Y URBANO DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO A NIVEL NACIONAL”	102
7.7. ARTESANÍAS DE COLOMBIA	103
7.7.1. PROGRAMA MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR ARTESANAL DE LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL PAÍS - ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA – APD-	103
7.8. GESTION DE OTRAS ENTIDADES	105
7.8.1. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV	105
7.8.2. AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA - ANSPE.	108
7.8.3. FONDO DE REPARACIÓN PARA EL ACCESO, PERMANENCIA Y GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO. FONDO ADMINISTRADO POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR – ICETEX (CONVENIO DE COOPERACIÓN N° 389 DE 2013).	111
7.8.4. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO – MIN.CIT	113
7.8.5. SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE –SENA	116
7.8.6. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - FINAGRO	117
7.8.7. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA - DAFP	118
6. CONCLUSIONES	120
7. RECOMENDACIONES	122
8. ANEXOS	125



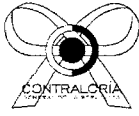
TABLA DE HALLAZGOS

	Página
<u>Hallazgo 1.1.1</u>	36
<u>Hallazgo 1.1.2</u>	37
<u>Hallazgo 1.1.3</u>	38
<u>Hallazgo 1.1.4</u>	39
<u>Hallazgo 1.1.5</u>	40
<u>Hallazgo 1.1.6</u>	40
<u>Hallazgo 1.1.7</u>	41
<u>Hallazgo 1.1.8</u>	42
<u>Hallazgo 1.1.9</u>	43
<u>Hallazgo 1.1.10</u>	43
<u>Hallazgo 1.2.1</u>	46
<u>Hallazgo 1.2.2</u>	47
<u>Hallazgo 1.2.3</u>	47
<u>Hallazgo 1.2.4</u>	48
<u>Hallazgo 1.3.1</u>	49
<u>Hallazgo 1.3.2</u>	49
<u>Hallazgo 2.1.1</u>	51
<u>Hallazgo 2.1.2</u>	51
<u>Hallazgo 2.1.3</u>	52
<u>Hallazgo 2.1.4</u>	53
<u>Hallazgo 2.1.5</u>	53
<u>Hallazgo 2.1.6</u>	54
<u>Hallazgo 2.1.7</u>	56
<u>Hallazgo 2.1.8</u>	56
<u>Hallazgo 2.1.9</u>	57
<u>Hallazgo 2.1.10</u>	58
<u>Hallazgo 2.1.11</u>	59
<u>Hallazgo 2.1.12</u>	59
<u>Hallazgo 2.1.13</u>	60
<u>Hallazgo 2.1.14</u>	61
<u>Hallazgo 2.1.15</u>	61
<u>Hallazgo 2.1.16</u>	62
<u>Hallazgo 2.1.17</u>	63
<u>Hallazgo 2.1.18</u>	64
<u>Hallazgo 2.1.19</u>	66
<u>Hallazgo 2.1.20</u>	66
<u>Hallazgo 2.1.21</u>	67
<u>Hallazgo 2.1.22</u>	68



TRANSICIÓN DE
GOBIERNO
CONSEJO DE
ESTADOS
COLOMBIA

<u>Hallazgo 2.1.23</u>	69
<u>Hallazgo 2.1.24</u>	70
<u>Hallazgo 2.1.25</u>	73
<u>Hallazgo 2.2.1</u>	73
<u>Hallazgo 2.2.2</u>	74
<u>Hallazgo 2.3.1</u>	74
<u>Hallazgo 2.3.2</u>	77
<u>Hallazgo 2.3.3</u>	77
<u>Hallazgo 2.3.4</u>	78
<u>Hallazgo 2.4.1</u>	79
<u>Hallazgo 3.1.1</u>	79
<u>Hallazgo 3.1.2</u>	80
<u>Hallazgo 3.1.3</u>	81
<u>Hallazgo 3.1.4</u>	81
<u>Hallazgo 3.1.5</u>	82
<u>Hallazgo 3.1.6</u>	84
<u>Hallazgo 3.2.1</u>	85
<u>Hallazgo 3.2.2</u>	86
<u>Hallazgo 3.2.3</u>	86
<u>Hallazgo 3.2.4</u>	87
<u>Hallazgo 3.2.5</u>	88
<u>Hallazgo 3.2.6</u>	88
<u>Hallazgo 3.3.1</u>	89
<u>Hallazgo 4.1.1</u>	90
<u>Hallazgo 4.1.2</u>	91
<u>Hallazgo 5.1.1</u>	91
<u>Hallazgo 5.2.1 – Proyecto Función de Advertencia</u>	94
<u>Hallazgo 6.1.1</u>	98
<u>Hallazgo 6.1.2</u>	99
<u>Hallazgo 6.2.1</u>	100
<u>Hallazgo 6.2.2</u>	101
<u>Hallazgo 6.2.3</u>	101
<u>Hallazgo 6.3.1</u>	102
<u>Hallazgo 7.1.1</u>	103



1. PRESENTACIÓN DEL INFORME

Doctores

GABRIEL VALLEJO LÓPEZ

Director Departamento para la Prosperidad Social - DPS

RUBEN DARIO LIZARRALDE MONTOYA

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

REY ARIEL BORBÓN ARDILA

Gerente General Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER

ALVARO MIGUEL NAVAS PATRÓN

Presidente Banco Agrario de Colombia - BAC

JESUS RICARDO SABOGAL URREGO

Director General (Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras – UAEGRTD)

JOSÉ NOÉ RÍOS MUÑOZ

Ministro de Trabajo (E)

AIDA VIVIAN LECHTER DE FURMANSKI

Gerente General Artesanías de Colombia

ARTURO FERNANDO ROJAS ROJAS

Director (E) Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

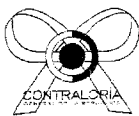
PAULA ALEXANDRA GAVIRIA BETANCUR

Directora General Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV

Ciudad.

DIRECTORES de las Entidades responsables de ejecutar la política Pública de Formación, Generación de Empleo, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos, y Estabilización Socioeconómica de la Población Víctima del Conflicto Armado

La Contraloría General de la República, adelantó un ejercicio de control y vigilancia fiscal, a través de la Actuación Especial (A: Generación de Ingresos. 2014-3690-83111-AE, para efectuar especial seguimiento a la política de Formación, Generación de Empleo, Generación de Ingresos y Estabilización Socio Económica en el marco de la Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. Este ejercicio se desarrolló en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011 y en la Resolución Orgánica 06680 de 2012. De acuerdo con las directrices del Plan de Control y Vigilancia Fiscal (PVCF) de 2014 de la CGR, la actuación cubrió el período 2010-2014, a fin de evaluar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.



El Informe que se presenta a continuación, registra las características y los resultados del citado ejercicio de control fiscal. De acuerdo con las disposiciones legales, las entidades deben ajustar el plan de mejoramiento, para incluir acciones que les permita mejorar la situación detectada, tal como se indica más adelante.

OBJETIVO GENERAL

Realizar seguimiento a la línea de política para la formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado.

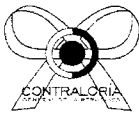
OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar los avances para determinar el perfil de la población y la vocación productiva del territorio que sustentan los programas y proyectos de generación de ingresos y estabilización socioeconómica.
2. Evaluar la asignación, programación y ejecución de recursos en la línea de política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica.
3. Examinar el desempeño y los resultados de gestión de las entidades ejecutoras

RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La Contraloría observa que, pese a que el primer antecedente de la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica para la población víctima data de 1997 (hace 17 años, cuando se expidió la Ley 387), las mayores deficiencias se refieren a la formulación y diseño de la política, lo cual ha puesto en riesgo el incremento de recursos asignados en vigencias recientes. Es decir que, durante ese lapso, el gobierno ha hecho un esfuerzo fiscal no concomitante con la calidad y coordinación requerida para hacer eficaz la oferta programática.

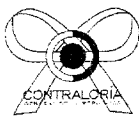
En este momento no se cuenta con un instrumento actualizado que oriente la formulación de los programas, articule los componentes entre las distintas instituciones y menos aún entre los distintos niveles de gobierno. Así, gran parte de los esfuerzos institucionales no convergen en objetivos e implementación comunes y, por el contrario, conducen a duplicidad de esfuerzos e ineficiencias en el gasto. En el desarrollo de la Actuación Especial se encontró que se concentran recursos en ciertas regiones y asociaciones específicas que son atendidas por varias entidades y programas, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos.



La política tiene una base conceptual construida a partir de los requerimientos de la Corte Constitucional, que aún está por desarrollarse. De acuerdo con las definiciones logradas, la implementación de la Política se orienta por la caracterización socio laboral de la población y los perfiles productivos del territorio. Si bien el Ministerio de Trabajo ha avanzado en la identificación y definición de perfiles productivos del territorio, se optó por una estrategia municipal que no permite recoger características inherentes a las regiones, como la existencia de grandes macroproyectos que impactan ese perfil productivo y son visibles a nivel regional más que a nivel municipal. De otro lado, es bien sabido que no siempre las características de las jurisdicciones municipales o departamentales coinciden con las características regionales; algunas veces, la población víctima ubicada en las áreas rurales accede a servicios de una jurisdicción distinta a la del municipio donde está ubicada por facilidad de acceso. En cuanto a la caracterización socio laboral de la población hay avances pero son insuficientes y se encuentran más ligados a identificar necesidades de formación, por lo que los resultados, en términos de autonomía y estabilización económica, podrían verse aplazados. En el desarrollo de la actuación no se evidenció una propuesta coherente en este sentido; no se tiene previsto un sistema que capture la información (perfiles socio laborales de las víctimas según su ubicación, frente a los perfiles productivos del territorio) para que sistemáticamente se vayan adecuando las estrategias formación, intermediación y enganche laboral, emprendimiento o fortalecimiento de proyectos productivos.

En el informe que presentó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas – UARIV, a la Corte Constitucional, sobre seguimiento a la Sentencia T-025, en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014, que es el documento reciente más completo en términos de presentación de resultados, se evidencia que aún falta mayor avance en la definición de una estrategia de caracterización coherente que logre amplia cobertura e incluya a la población vinculada ya a procesos productivos. Allí se afirma que *“en el Registro Único de Víctimas, creado por la Ley de 1448 de 2011, se han acogido los principios brindados por la Corte para orientar la labor de identificación y caracterización de las víctimas del conflicto”*¹; sin embargo, las variables con que cuenta ese registro no alcanzan la caracterización socio laboral. Más adelante afirma que *“en lo que se refiere al mejoramiento de los mecanismos de caracterización, la Unidad para las Víctimas ha formulado una estrategia de identificación con enfoque de derechos, en la que intervienen todas las entidades que participan en la ruta de atención y reparación. La información obtenida está permitiendo identificar las carencias y condiciones particulares de la población desplazada, para de este modo tomar decisiones sobre el acceso a la oferta institucional que permitirá la restitución de sus*

¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas. Seguimiento a la Sentencia T-025, pág. 22.



derechos”². Entre los objetivos específicos del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas – MAARIV, se encuentra el de “*Caracterizar cada uno los hogares víctimas de desplazamiento forzado*” y el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral - PAARI, precisa que con este instrumento se busca “*identificar las necesidades y capacidades de las víctimas*”.

Así, una lectura general, indicaría la existencia de diversos instrumentos de caracterización de la población que en la práctica no se complementan y que no convergen en un sistema de información coherente.

En el tema de Generación de Ingresos, se indica que con los Centros de Orientación para el empleo y el emprendimiento, “*la población accede a la ruta de generación de ingresos y de empleo, por medio de la caracterización y orientación ocupacional...*”³. El Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado - PRIEV, que desarrolla el Ministerio de Trabajo incluye “*caracterización socio-laboral e individual de las víctimas mediante un instrumento diseñado exclusivamente para estos efectos y esta población*”. Según el informe, se han caracterizado 29.571 víctimas en 4 ciudades capitales y 20 municipios, en 8 departamentos del país⁴. Allí mismo se señalan las dificultades para la vinculación laboral y se indica, como uno de los principales resultados de este proceso, la vinculación de 1.000 víctimas a formación tecnológica⁵, con lo que se ratifica lo observado por la Contraloría sobre la carencia de un instrumento de caracterización que sea insumo para los distintos componentes de la política y no solamente para un programa o uno de sus componentes.

A este hecho se suman las dificultades en la identificación y priorización de la población en los distintos programas. En varios de los programas auditados se pudo establecer que las entidades (MADR, Ministerio de Trabajo, DPS, INCODER) no cuentan con una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV. En este punto la Contraloría observó que el MADR no ejerce liderazgo en la implementación de la política pese a que la Ley 387 de 1997 orientó las obligaciones hacia el Ministerio. En este sentido, la entidad no ha diseñado y ejecutado programas específicos para la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada según su competencia

² Ibíd. Pág. 23.

³ Ibíd. Pág. 231.

⁴ Ibíd. Pág. 232.

⁵ “*Es importante subrayar que de la población caracterizada socio laboralmente, 1.000 víctimas ingresarán a la ruta de generación de empleo como medida de reparación integral, mediante acceso preferente a los cursos de tecnólogos del SENA, en tanto estas personas contaban previamente con cursos técnicos ofrecidos por esta entidad*”. Ibíd. Pág. 234.



legal y los compromisos del marco de planeación (CONPES 3616 de 2009). Aún en los programas en marcha, no identifica entre la población beneficiada a las víctimas del conflicto armado.

Como consecuencia no siempre se prioriza en la atención, a la población víctima del conflicto armado; pero más grave aún, es que no todos los restituidos retornados acceden a proyectos productivos o de generación de ingresos, cuando debería ser la población prioritaria para no perder todo el esfuerzo social y económico invertido en el retorno, la reubicación y la restitución. En algunos casos, eso ocurre porque no se comunica la oferta de programas de generación de ingresos en el territorio, o porque la población, y específicamente los jóvenes no participan activamente en los proyectos productivos porque en su mayoría no son rentables.

Las falencias en el diseño coherente de la política, también se manifiestan en el hecho que no existe una única Línea Base y las acciones propuestas, los indicadores y metas fijadas no guardan coherencia entre los distintos instrumentos de planeación. El Plan Nacional de Desarrollo definió metas para empleabilidad, emprendimiento y fortalecimiento, que difieren de las de enganche laboral, formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento, propuestas en el Componente de Generación de Ingresos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Conpes 3726 de 2012). Además, no se definieron indicadores de seguimiento para todas ellas y los que existen no siempre separan a la población víctima de la población vulnerable, de manera que no siempre se cuenta con resultados específicos sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas.

Otro ámbito de dificultad se observa en la escasa coordinación interinstitucional. Aún no se han logrado articular los componentes de la política entre las distintas instituciones. No se coordinan estrategias para optimizar recursos y lograr mejores resultados. Los gobiernos locales no siempre conocen y coadyuvan en los programas que se adelantan desde el nivel central. La Mesa de Generación de Ingresos no tiene una estrategia de evaluación, ajuste o re-direccionamiento periódico de las medidas que componen la política. Las instituciones aún no tienen claro cuál es la ruta a seguir para la ejecución de la política de estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado, pese a que el DPS, como Rector de la Política, construyó un marco conceptual. Aún falta avanzar en la definición concertada de roles y en la comprensión y determinación sobre cómo integrar esa base conceptual a la oferta programática, de manera que ésta sea coherente, evite la duplicidad de esfuerzos y propenda la mayor cobertura y mejor distribución posibles.



Ministerio de
Agricultura
y Desarrollo Rural
y Pesca Acuática

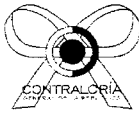
La Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas – URT (UAEGRTD), que ha atendido con eficacia a una parte de la población restituida, dentro del Programa de Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución no hace parte de la Mesa de Generación de Ingresos y sus acciones no se encuentran articuladas con las que adelantan otras entidades, con el mismo propósito.

El Grupo de Empleo Rural y Urbano, liderado por el Ministerio de Trabajo, que funciona en el Subcomité de Restitución, puede ser un espacio propicio para la articulación. No obstante, esta instancia no tiene la fuerza institucional requerida para erigirse como el órgano articulador que oriente la implementación de la política y coordine el diseño y ejecución de los programas.

En relación con los programas de generación de ingresos, se encontró que éstos no cuentan con asistencia técnica suficiente y pertinente, que permita mejorar la productividad y rentabilidad de los proyectos. En varios programas no se garantiza la asistencia técnica, en otros no tiene la suficiente periodicidad, en muchos casos no se logra que el agricultor apropie y desarrolle las competencias para enfrentar los problemas que se presentan en sus proyectos productivos, simplemente acata recomendaciones sin entender su fundamentación, sin adquirir el criterio para una posterior toma de decisiones y en otros programas no se aportan al agricultor los recursos para implementar las recomendaciones. Por esta situación los beneficios de la asistencia técnica se pierden. Esto repercute en baja competitividad de los sistemas productivos y por ende no se logra mejorar la situación socioeconómica de la población beneficiaria.

En el programa Familias en su Tierra - FEST, se encontró que la población no invierte los recursos recibidos en ideas productivas, por la falta de supervisión y mecanismos de seguimiento a la inversión de los recursos. El resultado es que se destinan esos recursos a financiar la supervivencia y la población continúa dependiendo del apoyo estatal una vez cesa el programa, sin lograr la estabilización socioeconómica. Esta situación deriva en deterioro de la cultura de emprendimiento en las regiones, lo cual conduce a que la población rechace programas más exigentes en el compromiso que debe asumirse para obtener el apoyo.

Problemas estructurales del sector Agropecuario como fluctuación de precios, estrategias mínimas de adaptación a fenómenos climáticos adversos, deficiencias en infraestructura, entre otros, no permiten que los programas de apoyo a proyectos productivos sean rentables, sostenibles y exitosos, a pesar del gran esfuerzo y recursos invertidos. Se conocen casos de sustitución no planificada y producción de cultivos que no ha sido prevista en los programas aplicados, por razones de rentabilidad o presiones externas.



Adicionalmente, las condiciones de seguridad en los territorios ponen en riesgo la sostenibilidad de los proyectos productivos. Los estudios realizados por la Contraloría, muestran que algunos de los territorios donde se dan los procesos de retorno y reubicación y se desarrollan proyectos productivos para la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado, aún registran presencia de grupos armados. En muchas regiones aún no hay condiciones que permitan el retorno de la población y por ende no es posible que estas poblaciones accedan a recursos necesarios para desarrollar proyectos productivos para su estabilización socioeconómica.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

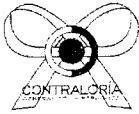
En desarrollo de la presente actuación, se establecieron 81 observaciones que se trasladaron a las entidades. Una vez recibidas las respuestas, se hizo una nueva valoración. De este ejercicio se retiraron seis (6), se fusionaron tres (3), quedando finalmente 72 Hallazgos Administrativos, sin connotación Fiscal, Penal o Disciplinaria, que se relacionan por entidades en el presente informe.

PLAN DE MEJORAMIENTO

Para los hallazgos detectados, las entidades intervinientes elaborarán un Plan de Mejoramiento que será consolidado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), como rector de la Política Pública de Formación, Generación de Empleo, Generación de Ingresos, Proyectos Productivos, y Estabilización Socioeconómica de la Población Víctima del Conflicto Armado. Este plan será enviado a la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, en medio físico, y deberá atender todos los hallazgos y conclusiones de este informe.

Por otra parte, cada entidad interviniente, en la que se haya establecido hallazgos o conclusiones de Política Pública no exitosa, deberá formular o ajustar su Plan de Mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)⁶, con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes.

⁶ Resolución Orgánica No.07350 del 29 de noviembre de 2013

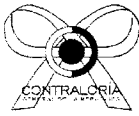


Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, conforme a la Resolución 07350 de 2013, las entidades intervinientes deben remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloría.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo del presente Informe Final de Auditoría, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: mercedes.ortiz@contraloria.gov.co y luis.higuera@contraloria.gov.co

Bogotá D.C., 10 DE JULIO DE 2013

LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

JUAN CARLOS VILLAMIZAR - Director de estudios Sectoriales -CDSA
MERCEDES ORTIZ CAÑON - Supervisora



2. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República considera que la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado es uno de los propósitos más importantes para superar la vulnerabilidad de este sector de la población, *avanzar en el Goce Efectivo de Derechos y superar el Estado de Cosas Inconstitucional* declarado, hace ya diez años, por la Honorable Corte Constitucional respecto de la Población Desplazada, a través de la Sentencia T-025. Asimismo, los logros en la implementación de la política de estabilización permitirán superar el carácter asistencialista que se observa en la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado⁷.

En atención a ello, se incluyó dentro de las actuaciones especiales programadas en el Plan de Control y Vigilancia Fiscal de 2014 para auditar la política pública contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el componente de Generación de Ingresos dentro de la Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

Varias precisiones son necesarias respecto de esta evaluación. En relación con el contenido, se propuso que la evaluación se realice sobre la línea de política que integra Formación, Generación de Empleo, Generación de Ingresos y Estabilización Socio Económica, en razón a que las alternativas de acceso de la población víctima del conflicto armado al sistema productivo para generar ingresos y estabilizarse social y económicamente, son el enganche laboral o la gestión autónoma de proyectos y en los dos casos se requiere la identificación de posibilidades y la promoción de procesos de formación que preparen adecuadamente a la población para viabilizar adecuadamente tal vinculación. Con esta propuesta se busca superar la perspectiva, según la cual la formación está vinculada al enganche laboral y la generación de ingresos asociada al desarrollo de proyectos productivos para la estabilización socioeconómica.

En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo - PND (2010-2014), es cronológicamente anterior a la Ley 1448 de 2011, lo cual explica que la política se restrinja a la población desplazada y no cubra a toda la población víctima⁸. Debe tenerse en cuenta que el desplazamiento es un hecho sufrido por el 86.7% de la

⁷ En el seguimiento realizado por la Contraloría al diseño e implementación de la Ley 1448 de 2011, se ha constatado que la mayor inversión, en recursos y esfuerzos, se ha hecho en ayuda humanitaria, lo cual ha tendido a crear dependencia de los recursos del estado para la subsistencia, en detrimento de los aportes para fortalecer esfuerzo individual con miras a lograr autonomía económica.

⁸ Entre las características de la Ley 1448 se encuentra la inclusión de otros hechos victimizantes, además del desplazamiento forzado, como reconocimiento de las consecuencias del conflicto armado.



población total víctima del conflicto⁹ y, por tanto, las medidas orientadas a esta población contribuyen a enfrentar los efectos de la victimización del conflicto armado. No obstante, para efectos del seguimiento, es necesario tener en cuenta que el diseño implícito en el PND, atiende el marco normativo previo a la Ley 1448 de 2011.

En tercer lugar, la política no tiene un marco normativo, institucional y de política interno cohesionado, de manera que no constituye un componente unívoco en la política de atención y reparación integral a las víctimas. Además, los programas no son exclusivos para población víctima y no en todos los casos se identifica a este grupo de población.

Cuadro 1. Recursos de la Política de Generación de Ingresos, desde la perspectiva del Plan Operativo Anual de Inversiones del PND 2010-2014

PILAR	OBJETIVO	ESTRATEGIA	2010	2011	2012	2013
Consolidación de la paz	Derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia	Sin estrategia	-	97.564	-	-
Crecimiento sostenible y competitividad	Competitividad y crecimiento de la productividad	Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	-	18.614	29.830	-
	Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	Agropecuaria y desarrollo rural	-	166.544	233.801	140.675
		Nuevos sectores basados en la innovación	-	31.894	57.288	-
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	Política Integral de desarrollo y protección social	Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	-	-	-	133.971
	Promoción social	Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	-	200	197	142.839
Soportes transversales de la prosperidad de la democracia	Apoyos transversales al desarrollo regional	Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación	-	-	-	584
	Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	Buen gobierno	-	460	-	-
	Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo	Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	48.361	-	-	-
	Política de defensa y seguridad democrática	Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación	200	-	-	-
	Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	Equidad en el campo	25.225	-	-	-
		Inserción de las familias en el sistema de protección social	1.402	-	-	-
		Pobreza y población vulnerable	133.165	-	-	-
	No Clasificado	No Clasificado	-	-	264.990	119.515
Total general			208.353	315.376	586.105	537.584

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

En el marco de planeación, los proyectos no están asociados exclusiva ni mayoritariamente con la estructura del PND (**Pilar:** Igualdad de oportunidades

⁹ De acuerdo con el reporte de víctimas, de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, el total de población víctima es 6.431.981 personas, y 5.576.168 han sufrido desplazamiento forzado. Fuente: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/acerca-de-la-unidad/frv>



para la prosperidad social / **Objetivo:** Promoción Social / **Estrategia:** Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia). El cuadro 1 muestra que los recursos asignados a la oferta programática de formación, generación de empleo, generación de ingresos y estabilización socioeconómica están asociados a cuatro de los cinco pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”¹⁰. En ese contexto, la locomotora Agropecuaria y desarrollo rural, ha concentrado la mayor parte de los recursos durante los tres años (2011-2013)¹¹. No obstante, en el cuadro también se observa que durante el cuatrienio la situación ha evolucionado y en 2013, la línea de política orientada a la población víctima (desplazada) ha logrado concentrar una mayor proporción (26.57%) del total de recursos asignados a la política. En ese año, las estrategias sobre las que se sustenta la política (Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos y, Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia) han logrado equiparar su participación a la de la locomotora Agropecuaria y desarrollo rural.

Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, la evaluación no puede consolidarse con los demás componentes de esta política sin incurrir en el riesgo de imprecisiones en los resultados.

El informe se divide en dos grandes partes. Una, conformada por las secciones cuatro y cinco donde se describe la política y la segunda, conformada por las secciones seis y siete, donde se registran los resultados del ejercicio de control fiscal; primero (sección sexta) se refieren los resultados generales y comunes y luego (sección séptima) se relacionan las observaciones individualmente para que las entidades tengan oportunidad de formular acciones de mejora concretas.

Vale anotar que los ejercicios de control fiscal a las políticas públicas se desarrollan en el marco de las competencias constitucionales y legales atribuidas a la Contraloría General de la República que le permiten solicitar información y evaluar la asignación de recursos, la gestión y los resultados de los entes que manejan recursos del nivel nacional.

¹⁰ Obsérvese que en 2010 la clasificación de los recursos correspondía al anterior PND.

¹¹ En esa contabilidad no se incorpora el programa Desarrollo Rural con Equidad –DRE–, antiguo Agro Ingreso Seguro puesto que pese a que la Contraloría verificó que cubre población desplazada, no se tiene certeza sobre la proporción de los recursos que se dedican a este sector de la población y el monto de los recursos de todo el programa es alto respecto de los demás programas; al incorporarlo todo, se distorsionan los resultados.



3. MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA.

Esta sección describe las obligaciones normativas en las que se fundamentan los requerimientos y observaciones a las distintas entidades, así como la asignación de responsabilidades institucionales y las rutas diseñadas, en los distintos instrumentos de planeación. Se busca ofrecer un panorama de la política para ubicar las deficiencias halladas y orientar adecuadamente las recomendaciones del órgano de control.

En general, puede decirse que la principal característica es el grado incipiente de articulación de la política, desde las disposiciones legales y las herramientas de planeación, que se traducen en ausencia de coordinación, al punto que existen regiones y población beneficiarias de la ejecución de varios programas, mientras que, en otros casos, la población víctima no ha tenido el acceso a ninguno de los programas. Aún, en aquellos casos en que se perciben recursos de varios programas, es tal la descoordinación que los beneficiarios no pueden responder por varios proyectos a la vez, con lo que se incurre en el riesgo de fracasar en algunos o en todos. En consecuencia, no logran hacer sostenibles sus proyectos y continúan dependiendo del apoyo institucional.

3.1. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

Desde 1997, con la expedición de la Ley 387, el diseño de la política ha evolucionado pero, y pese a la asignación de significativos recursos, no ha logrado concretar un marco coherente que garantice su ejecución exitosa. El diseño vigente incluye normas de dicha Ley, como se describe en la siguiente sección, que se refieren, de manera general, a la obligación gubernamental de adoptar medidas para la estabilidad social y económica de los retornados o reubicados incluido el acceso a la oferta social del gobierno en particular a algunos programas señalados. La Ley 1448 de 2011, incorpora la formación y generación de empleo como medidas reparadoras y remite a lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 sobre estabilización socioeconómica para población desplazada.

La política se ha venido perfilando, entonces, en respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional¹² (sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento), que

¹² El Gobierno reconoce que "... desde la Sentencia T-025 de 2004 (...) el Gobierno nacional ha venido ajustando la política para prestar un mejor servicio a los colombianos víctimas de este delito y con ello contribuir al goce efectivo de sus derechos, entre ellos, el derecho a la generación de ingresos y trabajo". DNP, Guía para incluir la política de Generación de Ingresos en los Planes de Desarrollo Territorial. Equipo de Generación de Ingresos. Bogotá. 2012. Pág. 8.



han estado orientados a que el Estado asuma el deber de identificar las características, condiciones y alternativas de subsistencia de la población desplazada, para evaluar las posibilidades de emprender proyectos de estabilización económica individuales o colectivos para generar ingresos que permitan la subsistencia autónoma de los grupos familiares. Se trata de diagnosticar las carencias y, sobre todo; las potencialidades y conocimientos en productividad, superar rápidamente la etapa de diseño de los programas y avanzar en su ejecución. Así mismo, la Corte ha insistido en la conveniencia de garantizar la generación de ingresos y subsistencia autónoma de los retornados para contribuir a superar la condición de vulnerabilidad. La estabilización socioeconómica es relevante en la medida en que su logro constituye el parámetro básico para la cesación de la condición de desplazamiento.

La Corte también ha puesto en evidencia la necesidad de aclarar las competencias y funciones de las entidades territoriales, identificar la oferta total de programas de generación de ingresos dirigidos a población desplazada y los criterios que deben cumplir para considerarse apropiados para el logro de los objetivos; fijar las metas, cobertura, plazos, recursos, responsabilidades institucionales (como la coordinación) y resultados esperados.

El Gobierno Nacional ha avanzado poco en la respuesta cabal a los requerimientos de la Corte. Como lo muestran los resultados, aún se adolece de falta de coordinación tanto en la oferta programática como en la ejecución y asignación de recursos, en la fijación de metas y cobertura. No se cuenta con la caracterización de la población víctima, tal como lo requirió la Corte; no todos los programas definen criterios para priorizar a este sector población y en muchos casos no se le tiene siquiera identificada.

El Departamento de la Prosperidad Social – DPS, quien tiene a su cargo la coordinación, promovió la Misión de Generación de Ingresos, cuyos resultados se conocieron en Noviembre pasado¹³ y, por tanto, aún no han sido implementadas todas sus recomendaciones.

La formulación vigente de la política, que presenta el DPS¹⁴, fija tres principios¹⁵, ratifica el objetivo del Conpes 3616 de 2009 de: “*Desarrollar e incrementar el*

¹³ Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Departamento para la Prosperidad Social. Informe Final. Misión de Expertos de Generación de Ingresos, Diciembre de 2013.

¹⁴ Presentación al equipo de trabajo en marzo de 2014. Archivo Power Point.

¹⁵ La Política de Generación de Ingresos se desarrolla sobre un Sistema de Protección Social consolidado; la Política de Generación de Ingresos apunta al acompañamiento de los hogares a lo largo de sus ciclos de vida y la Política de Generación de Ingresos genera procesos de movilidad social.



potencial productivo de las personas, aprovechando sus capacidades, y dando oportunidades para acumular activos”, estructura cuatro componentes: 1. Desarrollo de capital humano y social, y de capital productivo; 2. Desarrollo local incluyente; 3. Marco Institucional y 4. Sistema de protección social consolidado y fija los parámetros generales de las rutas de generación de ingresos en cuatro etapas, así: puertas de entrada; procesos de caracterización y enrutamiento en los que a partir de los perfiles productivos territoriales y la caracterización socio laboral, se orienta a la población a la tercera etapa, en la que se encuentran los servicios específicos de generación de ingresos: formación, intermediación y enganche laboral y emprendimiento y fortalecimiento; en la cuarta etapa se obtendrían los resultados esperados. Si bien, parece un marco de política coherente, los programas vigentes no se integran y articulan como lo contempla la ruta; dejan en evidencia la necesidad de avanzar en una estructura más articulada y coordinada, aún dentro del propio DPS.

3.2. EL MARCO NORMATIVO Y DE PLANEACIÓN

No existe un marco normativo único y uniforme para una línea de política que incorpore formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado. En la Ley 1448 de 2011 los elementos de la línea de política corresponden a componentes distintos; el empleo es parte de la ayuda humanitaria¹⁶, las acciones de formación y generación de empleo son medidas reparadoras¹⁷ y la estabilización socioeconómica es complementaria a las medidas de atención¹⁸. En el caso de restitución se menciona como un principio del derecho al retorno sin mayor desarrollo¹⁹. El artículo 105 de la Ley, que señala taxativamente las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, no incorpora obligaciones

¹⁶ El artículo 65 de la Ley 1448, que trata de la Ayuda Humanitaria de Transición, dispone en su segundo párrafo: “Los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.”

¹⁷ Entre las medidas de reparación, la ley 1448 incluye formación y generación de empleo para promover el auto sostenimiento de las víctimas. El artículo 130, establece el acceso prioritario de las víctimas a los programas de capacitación técnica del Sena y el diseño de programas especiales para la generación de empleo rural y urbano como parte del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

¹⁸ La Ley 1448, art. 60, establece que la atención a la población desplazada se complementará con la política pública de estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida por la Ley 387 de 1997.

¹⁹ Entre los “Principios de la Restitución”, establecidos en el Artículo 73 de la Ley 1448 se encuentra “4. **Estabilización.** Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad”.



respecto de la generación de ingresos, apoyo a proyectos productivos o a la estabilización socioeconómica.

Las medidas de la Ley 387 de 1997 establecen la obligación gubernamental de generar condiciones de sostenibilidad económica y social a la población en el marco del retorno o el reasentamiento y el acceso a programas de producción, capacitación, atención y empleo²⁰.

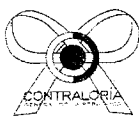
El Decreto 4800 de 2011 fija las fases del programa de generación de empleo y el flujo de información entre el Sistema de Formación de Recurso Humano para Colombia, y el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral-SINIDEL y la vinculación del sector privado como aliado estratégico.

Así, el marco normativo que rige la generación de empleo e ingresos y la estabilización socio económica de las víctimas es disperso y carece de una estructura coherente tanto en las medidas como en la fijación de responsabilidades institucionales, que no logra ser superada con los instrumentos de planeación.

El Conpes 3712 de 2011 propuso una Política de Generación de Ingresos – PGI, unida a la de empleabilidad, pero el diseño definitivo de las rutas fijadas en el anexo del Conpes 3726 de 2012 separó nuevamente los temas y fijó una ruta para Generación de Ingresos y otra para empleo. La Primera es parte del componente de Asistencia y Atención y la segunda, de la Reparación Integral.

En la ruta fijada, las medidas para generación de ingresos, formación para el trabajo, empleabilidad y estabilización socio económica serían parte de una misma estrategia. Los programas y proyectos de inversión que sustentarían la política dependen del perfil de la población, de la vocación productiva del territorio y la responsabilidad institucional estaría en cabeza de los entes territoriales. No obstante, la identificación del perfil de la población es bastante incipiente. No hay un sistema que permita capturar esa información; la declaración que hacen las víctimas para ser incluidas en el registro contiene pocas variables al respecto y los distintos programas no tienen un mecanismo para el cruce de la información. De otro lado, el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral –PAARI- podría suministrar esta información, pero su aplicación también es incipiente y no se ha vinculado a la generación de empleo (con el Ministerio de Trabajo) ni a la oferta

²⁰ La Ley especifica los siguientes programas: 1. Proyectos productivos; 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino; 3. Fomento de la microempresa; 4. Capacitación y organización social; 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social (artículo 17 de la Ley 387/97).



programática de generación de ingresos. De forma que puede afirmarse que la ruta no se está aplicando de la forma en que fue diseñada.

Para el empleo se contemplan diferentes modalidades de emprendimiento, fortalecimiento, servicios de desarrollo empresarial y asociatividad. Con base en la caracterización de las víctimas y la definición de la vocación productiva de las regiones, el grupo de Empleo para víctimas definiría el procedimiento para el acompañamiento e implementación de los proyectos productivos. Los pocos perfiles de vocación productiva de los territorios se han restringido a la jurisdicción de los municipios y no hay evidencia de avances en la adopción de un procedimiento que permita ubicar a las víctimas, según sus perfiles en las modalidades previstas.

Pese a que, desde el inicio, la política se fundamenta en una metodología que permitiría cotejar perfiles productivos del territorio con perfiles laborales de la población para tener insumos al diseñar la estrategia de generación de empleo, apenas en 2013 se diseñó la metodología de construcción de los perfiles productivos municipales y, en ese mismo año se elaboraron 44 de ellos. Asimismo, se contrató la realización de otros 77 perfiles con el PNUD mediante Convenio 416 de 2013, por valor de \$3.050 millones para ser ejecutados en el año 2014. Así, hacia finales de 2014 se habrán construido 121 perfiles; es decir, cerca del 10% del total a construir (si se continúa con la estrategia de construir uno por cada municipio). De seguir a ese ritmo en la construcción de la herramienta, al culminar la vigencia de la Ley (año 2021) no se alcanzaría a contar con el instrumento al 100%, es decir que, después de cinco años de diseñada la política (el Conpes 3616 es de 2009), apenas se ha avanzado en poco más del 5% de la caracterización del territorio.

El diagnóstico del PND reconoce que hay falencias en generación de ingresos para avanzar en el reto de garantizar Goce Efectivo de Derechos –GED- a la población desplazada y que falta coordinación y acompañamiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos²¹. En respuesta, se propone como lineamiento de Política *“Realizar reformas estructurales para lograr la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, en el marco del retorno o la reubicación”*.

En “Generación de Ingresos” remite a la Política fijada en el CONPES 3616 de 2009²² y precisa que se establecerá: (1) un esquema de enganche laboral en

²¹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014. “Prosperidad para todos”. Resumen Ejecutivo. Pág. 20

²² “El objetivo principal de la Política de Generación e Ingresos (PGI) es desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la



oportunidades de construcción de infraestructura y vivienda, (2) un programa de fomento al empleo para la población joven, y (3) un programa de asistencia técnica integral para PVDFV (Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia), que retorna o es reubicada en áreas rurales, articulado con la restitución de tierras.

En la estrategia “Agropecuaria y de Desarrollo Rural” que hace parte del objetivo de “Locomotoras para el crecimiento y generación de empleo” relacionados con el pilar “Crecimiento Sostenible y Competitividad”, se propone “...generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos para la población rural, que garantice que el apoyo transitorio del estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de producir competitivamente y articularse a los mercados”.

Así, pese a que existe el marco normativo y de planeación, aún falta articular y consolidar una política de formación, empleo, generación de ingresos y estabilización socioeconómica orientada a las víctimas del conflicto armado que incorpore en un esquema único la estrategia para permitir a las víctimas incorporarse a la vida económica y social del país, de manera que se supere la implementación asistencialista de la política de atención a las víctimas y se propenda por consolidar los resultados en una reparación transformadora que haga tangible el Goce Efectivo de Derechos y la superación del estado de vulnerabilidad ocasionado por el conflicto.

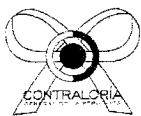
3.3. LA INSTITUCIONALIDAD PARA DISEÑAR, IMPLEMENTAR Y EJECUTAR LA POLÍTICA

El cuadro 2 presenta las entidades a quienes les han sido asignados funciones, competencias legales o compromisos en el diseño, implementación y ejecución de la política. En el anexo 1, se encuentra un registro detallado de esas funciones donde se relaciona, la norma o el instrumento que las asigna.

Cuadro 2. Entidades del Orden Nacional que intervienen en la Política de Generación de ingresos, según el rol que desempeñan.

ORIENTADORES Y GESTORES PRINCIPALES	INTERMEDIACIÓN O GESTORES	FINANCIADORES
Departamento para la Prosperidad Social – DPS	Ministerio de Comercio	Banco Nacional Agrario – Banagrario-
Ministerio de Agricultura y	Artesanías de Colombia	Fondo para el

estabilización socioeconómica”. Documento CONPES 3616 “LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO”.



ORIENTADORES GESTORES PRINCIPALES	Y	INTERMEDIACIÓN O GESTORES	FINANCIADORES
Desarrollo Rural – MADR			Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER		Departamento Nacional de Planeación –DNP-	Banca de Oportunidades
Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA		Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE - Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS	Icetex
Ministerio de Trabajo		Municipios	
Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras – URT-UAEGRD			
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas – UARIV			

La distribución institucional de responsabilidades refleja lo disperso que es el marco normativo y de planeación, que también resulta anacrónico. Como se indicó en el marco normativo, el instrumento al que se refiere tanto el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Conpes 3726 de 2012), como el Plan Nacional de Desarrollo, es el Conpes 3616 de 2009, que por ser anterior a la Ley 1448, no recoge la nueva institucionalidad. Por ejemplo, no es claro cuál es el compromiso financiero del Fondo para la Reparación de las Víctimas, ni la asignación de funciones a la Unidad de Tierras y por supuesto tampoco se recoge la distribución que está prevista en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011. Las funciones del DPS-, rector de esta política, tampoco quedaron explícitas legalmente²³.

La Ley 387/97 le asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de Desarrollo Social y Oficina de Mujer Rural, el diseño y ejecución de los programas para la consolidación y estabilización socioeconómica (Numeral 2 del artículo 19) y al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia su financiación o cofinanciación (artículo 22).

²³ El Departamento para la Prosperidad Social se creó con el Decreto 4155 del 3 de noviembre de 2011, el cual fue expedido en virtud de las Facultades Extraordinarias concedidas en la Ley 1444 del mismo año, con la que se reorganizó institucionalmente la administración pública, al escindir algunos ministerios. En la parte motiva del Decreto, se invoca el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 en el que se establece que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformará en un Departamento Administrativo que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

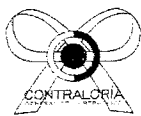


El reglamento (Decreto 4800 de 2011), de la Ley 1448 de 2011, deja en cabeza del Ministerio de Trabajo el diseño, coordinación y seguimiento de los programas de generación de empleo e involucra a otras entidades como el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Banco Agrario, Bancoldex, el Fondo para la Financiación del Sector Agropecuario, para la definición de lineamientos de política.

No hay un acto administrativo, ni un instrumento de Planeación en el que se fije el rol del DPS como rector de la política de generación de ingresos para población víctima del conflicto armado, pero el contexto en el que se creó, su organización institucional y las funciones que le fueron asignadas, indican claramente que tiene asignado ese rol. En el “INFORME DEL GOBIERNO NACIONAL SOBRE LAS MEDIDAS DE EMPLEO RURAL Y URBANO PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO”, del 26 de febrero de 2013, se menciona que *“Mediante Oficio No. GPE-20128130753121, del 12 de octubre de 2012, el Departamento Nacional de Planeación informó al señor Procurador General de la Nación, acerca del traslado de la coordinación de la política y la secretaría técnica de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, al Departamento para la Prosperidad Social, y las razones técnicas y jurídicas por las cuales se adoptaba dicha decisión de Gobierno”*.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo, se encarga de articular la estructura de las rutas de empleabilidad y el autoempleo rural para las víctimas del conflicto armado; sin embargo, la definición de rutas, perfiles, oferta programática e instrumentos de caracterización para el sector rural, serán definidas y construidas, en conjunto entre el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER. De acuerdo con la evaluación realizada por el equipo de trabajo, el Ministerio de trabajo ha avanzado en la evaluación de 44 perfiles productivos territoriales, pero no se ha avanzado en la coordinación con el Ministerio de Agricultura y el INCODER para armonizar los demás elementos, especialmente la oferta programática, que como se planteará más adelante ha causado serias dificultades a los beneficiarios de los proyectos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con aprobación del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, consideró conveniente la asignación presupuestal a la Unidad de Tierras, según los fundamentos legales establecidos en la Ley 1448 de 2011 y mencionados en el proyecto de inversión “implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional”, con código BPIN: 2012011000004. Con ese propósito, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 305 del 6 de febrero de 2012, mediante el cual contracreditó del Ministerio de Agricultura y



GOBIERNO DE BOGOTÁ
MAYOR COMPROMISO
POR LAS INSTITUCIONES
MUNICIPALES

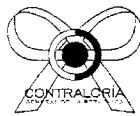
Desarrollo Rural y del INCODER unos recursos presupuestales para ser acreditados a la Unidad de Tierras, con los que se ejecutaría el mencionado proyecto.

Esta decisión fue acertada, en la medida en que los beneficiarios de restitución han accedido al acompañamiento, asistencia técnica, planificación de crédito, sin convocatorias ni trámites adicionales. El acompañamiento integral es vital para el éxito y la sostenibilidad de los planes de vida productivos ya que contribuye al arraigo de las familias en su entorno original al reconstruir sus vínculos afectivos con el territorio y al recuperar el derecho sobre la tierra. Esa doble condición (arraigo y derecho) propician las actividades rentables que, luego, garantizan a la población retornada una forma estable de generar ingresos y posibilidades reales de generar empleo, ampliar y recuperar los sistemas productivos de su entorno, mejorar su calidad de vida y aportar de manera efectiva a la economía local y regional, recuperando su espacio dentro de la sociedad y dignificándose como personas. Adicionalmente, este es el único programa, de los de la política que integra la política de vivienda, la generación de ingresos y la de restitución, tal como lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, la Contraloría debe anotar que este hecho genera animadversión en la población víctima no restituida, dado que perciben que los beneficiarios de restitución acceden a mayores beneficios. Por tanto, se requiere un mayor avance en la aplicación de la política para evitar que la política misma se convierta en una fuente de conflicto.

3.4. EL PRESUPUESTO Y LOS PROGRAMAS EJECUTADOS DURANTE EL CUATRIENIO 2010-2014

Con la expedición de la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, la Corte Constitucional reiteró la necesidad de mejorar la política de atención y reparación integral a las víctimas y destinar un mayor monto de recursos para ese propósito. La propia Contraloría en sus informes a la Corte destacó la escasez de recursos, principalmente los orientados a estabilización económica²⁴. Entre 2010 y 2012, los recursos asignados aumentaron ostensiblemente (más del doble) y pasaron del medio billón de pesos. No obstante, los mayores recursos no parecen traducirse en mejores resultados, toda vez que la población víctima aún sigue demandando el apoyo, las autoridades locales no conocen los proyectos y aquellos que se han implementado adolecen de fuertes deficiencias, como se señalan en los hallazgos detectados en el desarrollo de este ejercicio de control fiscal y atribuibles a la

²⁴ . En el Auto 219 de 2011, la Corte señala que “Una vez más, la Contraloría llamó la atención sobre el hecho de que a los programas que buscan el auto-sostenimiento de la población en situación de desplazamiento, sólo se les ha destinado un 7% de la inversión total”.



ausencia de un diseño homogéneo de la política y a la falta de coordinación en su implementación.

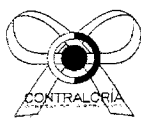
Cuadro 3. Recursos Ejecutados (comprometidos) en los programas de la política (\$ Millones)

Tipo de Programa	2010	2011	2012	2013
Capacitación para el Empleo	19,881	18,614	29,830	44,746
Empleo	-	-	1,000	15,623
Emprendimiento	-	1,000	51,583	6,153
FOMIPYME	28,480	31,894	57,288	-
Proyectos Productivos - Artesanía	200	200	3,308	584
Subsidio Empresas Agropecuarias	42,257	118,644	157,187	31,530
Capitalización Microemp	-	-	7,000	-
Generación de Ingresos	92,310	98,024	161,095	189,922
Análisis Vocación Productiva	-	-	-	3,000
Alianzas Productivas	17,400	34,000	50,000	70,000
PP-Restituídos/Retornados	-	-	14,857	99,313
Oportunidades de Inversión	7,825	13,000	14,000	19,406
Desarrollo Rural	-	-	38,957	57,308
Total general	208,353	315,376	586,105	537,584
% de Ejecución respecto del PGN	0.16	0.22	0.36	0.30

Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

El cuadro 3, presenta los recursos ejecutados entre 2010 y 2013 en la política. Los datos de la última línea evidencian que en efecto se han destinado mayores recursos del Presupuesto General de la Nación –PGN- a la política. En 2010, del total de recursos ejecutados, el 0.16% correspondió a programas asociados a estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado. No obstante, debe advertirse que no en todos los tipos de programas es posible definir los recursos que se dedican específicamente a atender población víctima del conflicto. La destinación de mayores recursos no ha estado acompañada de un esfuerzo institucional por identificar a esta población.

Tal como se observa en el cuadro 4, en 2010, el 52.64% de los recursos ejecutados correspondían a programas destinados específicamente a población víctima; este porcentaje subió a 55.35% en 2012 pero se redujo nuevamente a 54.22% en 2013. Con base en la información de los beneficiarios no es posible mejorar el indicador, puesto que la información no está completa, no siempre es consistente con la programación presupuestal (los nombres de los programas no coinciden, por ejemplo, con los registrados en presupuesto) y las entidades no tienen una estrategia de cruce de información con el Registro Único de Víctimas.



Cuadro 4. Recursos ejecutados en la política, según se refieren específicamente a Población Víctima del Conflicto

Especificidad de los Programas respecto de PV	2010		2011		2012		2013	
	\$Mill	%	\$Mill	%	\$Mill	%	\$Mill	%
Específico	109,680	52.64	172,051	54.55	324,392	55.35	291,467	54.22
No Especifico	98,673	47.36	143,325	45.45	261,713	44.65	246,116	45.78
Total general	208,353	100	315,376	100	586,105	100	537,584	100

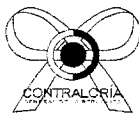
Fuente: Cálculos CGR, con base en SIIF.

Este hecho impuso una restricción importante a la evaluación realizada por el equipo de trabajo, puesto que la actuación se restringe a los programas en los que se beneficia población víctima. En el Ministerio de Agricultura, por ejemplo, el tema es crítico, puesto que pese a que es la entidad con mayor tradición en la responsabilidad (Ley 387 de 1997), 17 años, no ha desarrollado programas específicos, no hace cruces de información y no tiene estructuradas bases de datos de beneficiarios con ese propósito. Con base en la información suministrada, el equipo de trabajo procedió a hacer cruces y obtuvo los resultados que se registran en el cuadro 5.

Cabe advertir que el proyecto agro ingreso seguro, ahora denominado Desarrollado Rural con Equidad, no es incluido dentro de las estadísticas presupuestales de la política, puesto que los recursos que ejecuta este programa ascienden al medio billón de pesos²⁵ y pese a que se identificó población víctima, dentro de los beneficiarios, no fue posible obtener la proporción que de los recursos totales se dedican a la población. No obstante, se incluyó en el trabajo de campo y se examinó desde el punto de vista cualitativo.

La dificultad para identificar la población en los programas pone en evidencia que no se ha cumplido con uno de los parámetros más relevantes, reiterado por la Corte Constitucional, que es caracterizar a la población. La Contraloría considera que no es necesario crear programas específicos para población víctima, pues eso podría resultar discriminante con otros sectores de la población vulnerable, como se ha constatado en el trabajo de campo. Lo que sí es necesario es identificar claramente a la población, a fin de considerar sus características especiales, que las diferencian de los otros sectores vulnerables, e incluir los componentes pertinentes en el acompañamiento; p.e. la ayuda psicosocial, el enfoque diferencial, las necesidades de protección, etc.

²⁵ En 2010 se ejecutaron \$436 mm; en 2011, \$500 mm; en 2012, \$528 mm y en 2013, \$586 mm.



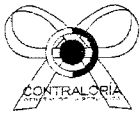
Cuadro 5. Programas del Ministerio de Agricultura. Resultados del cruce de información para verificar atención a población víctima

Rubro Presupuestal	Programa	Tipo	Periodo	Observación respecto de la Población
320-1100-102	Implementación Programa para el Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales. Nacional	Desarrollo Rural	2007-2014	2010-2013: Del total de población atendida, el 7,7% esta registrada en el RUV
310-1100-120	Proyecto de apoyo a la Alianzas Productivas - PAAP	Alianzas Productivas	2002-2014	2010-2013: Del total de población atendida, el 12,1% esta registrada en el RUV
620-1100-006	Apoyo a los emprendimientos productivos y desarrollo de las mujeres Rurales	Generación de Ingresos	2011-2014	No fue posible cruzar las bases de datos
620-1100-008	Implementación programa para la formación y desarrollo del joven rural nacional	Desarrollo Rural	2012-2014	No reportó información sobre beneficiarios
520-1100-108	Apoyo agro ingreso seguro a nivel nacional (Desarrollo Rural con Equidad)-Asistencia Técnica Especial	Desarrollo Rural	2007-2014	2012: Del total de población atendida, el 10% está registrada en el RUV.

Fuente: CGR, con base en SIIF, información del Ministerio (bases de beneficiarios de los programas, e Información RUV, de la UARIV

Los datos del cuadro 3 permiten observar la dinámica de la política durante el cuatrienio, lo cual es consistente con lo expuesto en el marco normativo e institucional. Hay por lo menos cuatro tipos de programas nuevos con recursos: empleo, emprendimiento, desarrollo rural, restituidos y retornados. Hay otros cuatro, en los que se observa el fortalecimiento en la asignación: Capacitación para el empleo, subsidio a empresas agropecuarias, alianzas productivas y aquellos que tienen que ver con la generación de ingresos.

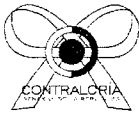
Las instituciones encargadas de ejecutar los mayores recursos son: el DPS quien asumió la dirección de la política, a partir de 2012 y, por tanto, ejecuta los programas que tenía Acción Social y el DNP. Además, ha concentrado gran parte del incremento y en 2013 concentró cerca del 52% del total de recursos ejecutados en la política. El MADR pasó de ejecutar el 12% del total de los recursos a ejecutar el 20%, sin tener en cuenta el Programa de Desarrollo Rural con Equidad, por las razones ya explicadas. Esta distribución se deriva del contenido de la Cuadro 6.



Ministerio de Planeación
Tránsito y Transporte
Calle 14B No. 10-10
Bogotá, D.C.

Cuadro 6. Recursos Ejecutados (comprometidos) en los programas de la política (\$ Millones)

NOMBRE	2010	2011	2012	2013
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL - ACCION SOCIAL -	90.908	97.564	-	-
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	-	-	189.308	278.171
DEPARTAMENTO DE PLANEACION - GESTION GENERAL	1.402	460	-	-
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER	42.257	118.644	187.177	75.252
MINAGRICULTURA - GESTION GENERAL	25.225	48.000	76.614	109.145
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - ARTESANIAS DE COLOMBIA S.A.	200	200	3.308	584
MINCOMERCIO INDUSTRIA TURISMO - GESTION GENERAL	28.480	31.894	58.888	-
MINISTERIO DE CULTURA - GESTION GENERAL	-	-	14.973	-
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	-	-	4.976	31.264
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	19.881	18.614	29.830	32.105
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	-	-	14.857	11.064
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS	-	-	6.174	-
Total general	208.353	315.376	586.105	537.584

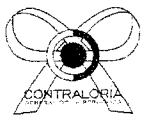


4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La Contraloría observa que, pese a que el primer antecedente de la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica para la población víctima data de 1997 (hace 17 años, cuando se expidió la Ley 387), las mayores deficiencias se refieren a la formulación y diseño de la política, lo cual ha puesto en riesgo el incremento de recursos asignados en vigencias recientes. Es decir que, durante ese lapso, el gobierno ha hecho un esfuerzo fiscal no concomitante con la calidad y coordinación requerida para hacer eficaz la oferta programática.

En este momento no se cuenta con un instrumento actualizado que oriente la formulación de los programas, articule los componentes entre las distintas instituciones y menos aún entre los distintos niveles de gobierno. Así, gran parte de los esfuerzos institucionales no convergen en objetivos e implementación comunes y, por el contrario, conducen a duplicidad de esfuerzos e ineficiencias en el gasto. En el desarrollo de la actuación especial se encontró que se concentran recursos en ciertas regiones y asociaciones específicas que son atendidas por varias entidades y programas, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos.

La política tiene una base conceptual construida a partir de los requerimientos de la Corte Constitucional, que aún está por desarrollarse. De acuerdo con las definiciones logradas, la implementación de la Política se orienta por la caracterización socio laboral de la población y los perfiles productivos del territorio. Si bien el Ministerio de Trabajo ha avanzado en la identificación y definición de perfiles productivos del territorio, se optó por una estrategia municipal que no permite recoger características inherentes a las regiones, como la existencia de grandes macroproyectos que impactan ese perfil productivo y son visibles a nivel regional más que a nivel municipal. De otro lado, es bien sabido que no siempre las características de las jurisdicciones municipales o departamentales coinciden con las características regionales; algunas veces, la población víctima ubicada en las áreas rurales accede a servicios de una jurisdicción distinta a la del municipio donde está ubicada por facilidad de acceso. En cuanto a la caracterización socio laboral de la población hay avances pero son insuficientes y se encuentran más ligados a identificar necesidades de formación, por lo que los resultados, en términos de autonomía y estabilización económica, podrían verse aplazados. En el desarrollo de la actuación no se evidenció una propuesta coherente en este sentido; no se tiene previsto un sistema que capture la información (perfiles socio laborales de las víctimas según su ubicación, frente a los perfiles productivos del territorio) para que sistemáticamente se vayan adecuando las estrategias formación, intermediación y enganche laboral, emprendimiento o fortalecimiento de proyectos productivos.



MINISTERIO DE TRABAJO
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

En el informe que presentó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas – UARIV, a la Corte Constitucional, sobre seguimiento a la Sentencia T-025, en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014, que es el documento reciente más completo en términos de presentación de resultados, se evidencia que aún falta mayor avance en la definición de una estrategia de caracterización coherente que logre amplia cobertura e incluya a la población vinculada ya a procesos productivos. Allí se afirma que *“en el Registro Único de Víctimas, creado por la Ley de 1448 de 2011, se han acogido los principios brindados por la Corte para orientar la labor de identificación y caracterización de las víctimas del conflicto”*²⁶; sin embargo, las variables con que cuenta ese registro no alcanzan la caracterización socio laboral. Más adelante afirma que *“en lo que se refiere al mejoramiento de los mecanismos de caracterización, la Unidad para las Víctimas ha formulado una estrategia de identificación con enfoque de derechos, en la que intervienen todas las entidades que participan en la ruta de atención y reparación. La información obtenida está permitiendo identificar las carencias y condiciones particulares de la población desplazada, para de este modo tomar decisiones sobre el acceso a la oferta institucional que permitirá la restitución de sus derechos”*²⁷. Entre los objetivos específicos del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas – MAARIV, se encuentra el de *“Caracterizar cada uno los hogares víctimas de desplazamiento forzado”* y el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral, PAARI, precisa que con este instrumento se busca *“identificar las necesidades y capacidades de las víctimas”*.

Así, una lectura general, indicaría la existencia de diversos instrumentos de caracterización de la población que en la práctica no se complementan y que no convergen en un sistema de información coherente.

En el tema de Generación de Ingresos, se indica que con los Centros de Orientación para el empleo y el emprendimiento, *“la población accede a la ruta de generación de ingresos y de empleo, por medio de la caracterización y orientación ocupacional...”*²⁸. El Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado - PRIEV, que desarrolla el Ministerio de Trabajo incluye *“caracterización socio-laboral e individual de las víctimas mediante un instrumento diseñado exclusivamente para estos efectos y esta población”*. Según el informe, se han caracterizado 29.571 víctimas en 4 ciudades capitales y 20

²⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas. Seguimiento a la Sentencia T-025, pág. 22.

²⁷ Ibid. Pág. 23.

²⁸ Ibid. Pág. 231.



municipios, en 8 departamentos del país²⁹. Allí mismo se señalan las dificultades para la vinculación laboral y se indica, como uno de los principales resultados de este proceso, la vinculación de 1.000 víctimas a formación tecnológica³⁰, con lo que se ratifica lo observado por la Contraloría sobre la carencia de un instrumento de caracterización que sea insumo para los distintos componentes de la política y no solamente para un programa o uno de sus componentes.

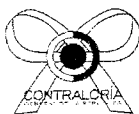
A este hecho se suman las dificultades en la identificación y priorización de la población en los distintos programas. En varios de los programas auditados se pudo establecer que las entidades (MADR, Ministerio de Trabajo, DPS, INCODER) no cuentan con una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV. En este punto la Contraloría observó que el MADR no ejerce liderazgo en la implementación de la política pese a que la Ley 387 de 1997 orientó las obligaciones hacia el Ministerio. En este sentido, la entidad no ha diseñado y ejecutado programas específicos para la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada según su competencia legal y los compromisos del marco de planeación (CONPES 3616 de 2009). Aún en los programas en marcha, no identifica entre la población beneficiada a las víctimas del conflicto armado.

Como consecuencia no siempre se prioriza en la atención, a la población víctima del conflicto armado; pero más grave aún, es que no todos los restituidos retornados acceden a proyectos productivos o de generación de ingresos, cuando debería ser la población prioritaria para no perder todo el esfuerzo social y económico invertido en el retorno, la reubicación y la restitución. En algunos casos, eso ocurre porque no se comunica la oferta de programas de generación de ingresos en el territorio, o porque la población, y específicamente los jóvenes no participan activamente en los proyectos productivos porque en su mayoría no son rentables.

Las falencias en el diseño coherente de la política, también se manifiestan en el hecho que no existe una única línea base y las acciones propuestas, los indicadores y metas fijadas no guardan coherencia entre los distintos instrumentos de planeación. El Plan Nacional de desarrollo definió metas para empleabilidad, emprendimiento y fortalecimiento, que difieren de las de enganche laboral, formación para el trabajo, emprendimiento y fortalecimiento, propuestas en el Componente de Generación de Ingresos del Plan Nacional de Atención y

²⁹ Ibid. Pág. 232.

³⁰ *“Es importante subrayar que de la población caracterizada socio laboralmente, 1.000 víctimas ingresarán a la ruta de generación de empleo como medida de reparación integral, mediante acceso preferente a los cursos de tecnólogos del SENA, en tanto estas personas contaban previamente con cursos técnicos ofrecidos por esta entidad”*. Ibid. Pág. 234.



MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y RORCULTURA
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA
DE LOS SECTORES
RURALES

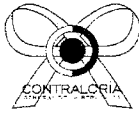
Reparación Integral a las Víctimas (Conpes 3726 de 2012). Además, no se definieron indicadores de seguimiento para todas ellas y los que existen no siempre separan a la población víctima de la población vulnerable, de manera que no siempre se cuenta con resultados específicos sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas.

Otro ámbito de dificultad se observa en la escasa coordinación interinstitucional. Aún no se han logrado articular los componentes de la política entre las distintas instituciones. No se coordinan estrategias para optimizar recursos y lograr mejores resultados. Los gobiernos locales no siempre conocen y coadyuvan en los programas que se adelantan desde el nivel central. La Mesa de Generación de Ingresos no tiene una estrategia de evaluación, ajuste o re-direccionamiento periódico de las medidas que componen la política. Las instituciones aún no tienen claro cuál es la ruta a seguir para la ejecución de la política de estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado, pese a que el DPS, como rector de la política, construyó un marco conceptual. Aún falta avanzar en la definición concertada de roles y en la comprensión y determinación sobre cómo integrar esa base conceptual a la oferta programática, de manera que ésta sea coherente, evite la duplicidad de esfuerzos y propenda la mayor cobertura y mejor distribución posibles.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas – URT (UAEGRTD), que ha atendido con eficacia a una parte de la población restituida, dentro del Programa de Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución no hace parte de la Mesa de Generación de Ingresos y sus acciones no se encuentran articuladas con las que adelantan otras entidades, con el mismo propósito.

El Grupo de Empleo Rural y Urbano, liderado por el Ministerio de Trabajo, que funciona en el subcomité de Restitución, puede ser un espacio propicio para la articulación. No obstante, esta instancia no tiene la fuerza institucional requerida para erigirse como el órgano articulador que oriente la implementación de la política y coordine el diseño y ejecución de los programas.

En relación con los programas de generación de ingresos, se encontró que éstos no cuentan con asistencia técnica suficiente y pertinente, que permita mejorar la productividad y rentabilidad de los proyectos. En varios programas no se garantiza la asistencia técnica, en otros no tiene la suficiente periodicidad, en muchos casos no se logra que el agricultor apropie y desarrolle las competencias para enfrentar los problemas que se presentan en sus proyectos productivos, simplemente acata recomendaciones sin entender su fundamentación, sin adquirir el criterio para una posterior toma de decisiones y en otros programas no se aportan al agricultor los recursos para implementar las recomendaciones. Por esta situación los beneficios



de la asistencia técnica se pierden. Esto repercute en baja competitividad de los sistemas productivos y por ende no se logra mejorar la situación socioeconómica de la población beneficiaria.

En el programa Familias en su Tierra - FEST, se encontró que la población no invierte los recursos recibidos en ideas productivas, por la falta de supervisión y mecanismos de seguimiento a la inversión de los recursos. El resultado es que se destinan esos recursos a financiar la supervivencia y la población continúa dependiendo del apoyo estatal una vez cesa el programa, sin lograr la estabilización socioeconómica. Esta situación deriva en deterioro de la cultura de emprendimiento en las regiones, lo cual conduce a que la población rechace programas más exigentes en el compromiso que debe asumirse para obtener el apoyo.

Problemas estructurales del sector Agropecuario como fluctuación de precios, estrategias mínimas de adaptación a fenómenos climáticos adversos, deficiencias en infraestructura, entre otros, no permiten que los programas de apoyo a proyectos productivos sean rentables, sostenibles y exitosos, a pesar del gran esfuerzo y recursos invertidos. Se conocen casos de sustitución no planificada y producción de cultivos que no ha sido prevista en los programas aplicados, por razones de rentabilidad o presiones externas.

Adicionalmente, las condiciones de seguridad en los territorios ponen en riesgo la sostenibilidad de los proyectos productivos. Los estudios realizados por la Contraloría, muestran que algunos de los territorios donde se dan los procesos de retorno y reubicación y se desarrollan proyectos productivos para la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado, aún registran presencia de grupos armados. En muchas regiones aún no hay condiciones que permitan el retorno de la población y por ende no es posible que estas poblaciones accedan a recursos necesarios para desarrollar proyectos productivos para su estabilización socioeconómica.



5. HALLAZGOS POR ENTIDADES

7.1 DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS

7.1.1 Sobre el diseño e implementación de la Política

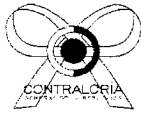
(1.1): Aún no se han logrado articular los componentes de la política entre las distintas instituciones.

Tal como puede inferirse de la lectura del marco normativo y de distintos documentos en los que se plasma el diseño de la política, se requiere articular los proyectos, programas, estrategias, mecanismos, metas, acciones institucionales, asignación de recursos y, en general, todos aquellos instrumentos de la política de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica, con el fin de beneficiar de manera equilibrada a la población víctima del conflicto armado sin discriminar en contra de la población con otros rasgos de vulnerabilidad.

El DPS como cabeza del sector de la Inclusión Social y Reconciliación y en ejercicio de la Secretaría Técnica de la Mesa de Generación de Ingresos debe propender por dicha articulación.

- **Hallazgo 1.1.1**

Los programas Familias en su Tierra – FEST, Capitalización Microempresarial, Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras, Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural son desarrollados individualmente sin tener en cuenta los demás programas de proyectos productivos y de generación de ingresos orientados a la población víctima en una misma región. Es decir, no se coordinan estrategias para optimizar recursos y lograr mejores resultados. FEST, por ejemplo tiene una amplia cobertura, respecto de otros programas, y llega a un mayor número de beneficiarios, sin embargo, los recursos por familia beneficiada no son significativos y, en la mayoría de casos, no logra concretarse la idea productiva, lo cual, aunado al escaso seguimiento de los incentivos, convierte los recursos en una ayuda asistencial complementaria puesto que algunas familias beneficiarias del programa los utilizan para cubrir necesidades diferentes a las establecidas en el programa (caso evidenciado en el municipio de San Carlos). Este hecho compromete el objetivo de estabilización económica de la población retornada.



Respuesta: La Entidad indica que el programa Familias en su Tierra - FEST, es un esquema especial de acompañamiento de carácter temporal, a los hogares retornados o reubicados víctimas del desplazamiento forzado, incluidos en el Registro Único de Víctimas. La operación del Programa Familias en su Tierra, articulándose en el nivel Territorial, busca coordinar la oferta y acciones complementarias a nivel local, regional y nacional para las familias participantes, en el marco del SNARIV.

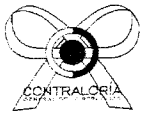
Análisis: En la observación cabe destacar que el caso particular mencionado es solo un ejemplo de otros que se encontraron en las visitas, luego no se quiere generalizar a partir de ese caso, no obstante, así se afirme “*que si bien es algo previsible dada la libertad que tienen las personas para ejecutar los recursos entregados*”, una de las funciones de la CGR es velar para que esos recursos sean utilizados para lo que fueron destinados, de otra manera que razón existiría para desarrollar planes de acción, inversión presupuestal, articulación interinstitucional y demás, para contribuir a la reparación de las víctimas, dando cumplimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Con la respuesta, la entidad no desvirtúa el hallazgo sobre la falta de coordinación programática.

Conclusión: Se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 1.1.2**

Se concentran recursos en ciertas regiones y asociaciones específicas que son atendidas por varias entidades y programas, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos. La muestra seleccionada en las regiones visitadas para la verificación en Campo de los proyectos productivos (Montes de María y Oriente Antioqueño), muestra repetitivos casos en los cuales un solo beneficiario recibe apoyo y acompañamiento de proyectos productivos de varios programas e instituciones. En particular, la Asociación de Ganaderos de San Cayetano – ASOGASAN, recibe recursos del programa de Capitalización Microempresarial (DPS), para capital de trabajo y maquinaria, de Huertas demostrativas (UARIV) y del Subsidio Integral de Tierras (INCODER), que incluye Ganado de Engorde con capital semilla para 20 terneros.

Respuesta: La Entidad informa que la focalización de Capitalización para la vigencia 2014 se realizó por demanda (lo cual indica que esta depende del interés de las organizaciones de población sujeto de atención), priorizando municipios con concentración de población en situación de desplazamiento, teniendo en cuenta



que el 68% de los recursos asignados para el componente en la vigencia corresponden al rubro para población desplazada.

Análisis: Es precisamente lo que la CGR quiere hacer notar a las entidades que intervienen en el componente de Política Pública de Generación de Ingresos y Estabilización Socioeconómica. La coordinación programática implica que se establezcan estrategias para que las víctimas tengan un real apoyo interinstitucional del SNARIV; los recursos ejecutados desde cada entidad deben procurar, en conjunto, una amplia cobertura. La aplicación de los programas debe ser congruente; para lo cual se requiere, como bien lo plantea el marco conceptual de la política, tomar en cuenta el diagnóstico unificado de las características y el perfil de la población objetivo para el desarrollo de proyectos productivos y de generación de ingresos.

Conclusión: La observación queda configurada como hallazgo tal como se comunicó a la entidad.

- **Hallazgo 1.1.3**

Los gobiernos locales no siempre conocen y coadyuvan en los programas que se adelantan desde el nivel central. En otros casos, indican que sus propuestas no son tomadas en cuenta para la implementación.

Respuesta: El DPS indica que los Gobiernos locales participan desde el inicio en la operación del Programa FEST, en las actividades del proceso de inscripción; además, afirma que suscriben el formulario de declaración de aceptación de condiciones y corresponsabilidad con las familias beneficiadas. Adicionalmente, indica que el Programa FEST participa en los Comités Municipales de Política Social – COMPOS, y en los Comités Territoriales de Justicia Transicional – CTJT, que han permitido la socialización permanente de los alcances del Programa FEST y la retroalimentación de la experiencia propia en cada territorio.

De otra parte, afirma, son conscientes de que un factor de éxito de la consolidación del modelo de la Ventanilla Única – VU, a través de los Centros para el Empleo y el Emprendimiento consiste en la articulación, canalización e integración de la oferta de generación de ingresos y de empleo de los entes territoriales.

Análisis: La CGR no desconoce las gestiones que viene adelantando la entidad en pro de la implementación de la política, no obstante, de acuerdo a las verificaciones de campo se pudo establecer que no todos los municipios cuentan con mecanismos que les permita a las víctimas acceder a los beneficios



relacionados con la aplicación de los instrumentos existentes para desarrollar la política. Además, la observación no solo se refiere al programa FEST, incluye a los demás programas y/o proyectos que desarrollan las entidades del SNARIV.

Conclusión: Se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 1.1.4**

Se carece de lineamientos generales para evitar que los programas impongan barreras para el acceso de la población a los beneficios. Algunas víctimas indican que se les exigen requisitos que están fuera de su alcance, como formalizarse ante Cámaras de Comercio, la consecución de registros sanitarios por parte del INVIMA, como en los casos de Asopisan en San Carlos y la Asociación de Paneleros de Granada. La Contraloría no desconoce que es necesario cumplir con las normas sanitarias vigentes, pero considera que precisamente el diseño de los programas debe incluir etapas de transición en los que se ajusten los cambios culturales y se observen las restricciones de recursos. En San Carlos, por ejemplo, debe tenerse en cuenta que la producción de caña panelera es importante para la economía del municipio; en la vereda la Cascada existen cerca de 350 trapiches con sistema de molienda de tracción animal y para pasar a un sistema de producción más tecnificado se requiere un monto de recursos no disponibles para la población. En consecuencia, se requeriría incluir un componente para ir, paso a paso, sustituyendo, y coordinar con INVIMA un cronograma, con base en compromisos institucionales y de la población; así se daría cumplimiento paulatino a la norma y se propendería por la estabilización para esta población vulnerable.

Respuesta: La Entidad informa que para la vigencia 2014 estableció como requisito a la totalidad de organizaciones participantes en el componente de Capitalización Microempresarial, contar con al menos seis meses de formalización en Cámara de Comercio, con lo cual se flexibilizó este criterio que para el año 2013 era al menos un año de formalización para organizaciones conformadas por población vulnerable y seis meses para organizaciones conformadas por población en situación de desplazamiento.

Además, indican que el registro INVIMA no es requisito para que una organización participe en el componente Capitalización lo que se pretende es que después de ser atendida por el Componente, la organización cuente con las adecuaciones y equipos mínimos requeridos para solicitar el registro INVIMA y de esta manera cumplir con los requisitos de ley.



Análisis: El DPS como coordinador de la política debe coadyuvar en la definición de lineamientos armonizados e integrados entre las entidades del SNARIV. En esa medida, propender porque se flexibilicen los requisitos que debe cumplir la población víctima para la viabilización y puesta en ejecución de los proyectos, para lograr así la superación del estado de cosas inconstitucionales y que las víctimas vayan disminuyendo el grado de vulnerabilidad a la que están expuestas.

Conclusión: Se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 1.1.5**

Se carece de lineamientos para que las instituciones competentes diseñen programas de crédito diferenciados, que consideren las condiciones especiales de vulnerabilidad de la población en la fijación de garantías, para que estas no se conviertan en barrera al acceso a capital productivo. La mayoría de beneficiarios que se encuentran en el programa FEST no tienen facilidad de acceso a créditos bancarios por los múltiples requisitos que tienen los bancos para otorgar los préstamos, situación que les impide contar con mayores recursos para la ampliación del proyecto productivo en cuanto a área cultivada, compra de insumos, mano de obra. Eso merma la capitalización dado que los recursos entregados por el gobierno son insuficientes.

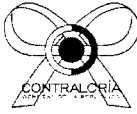
Respuesta: La Entidad en su respuesta indica que no es competencia de ella establecer los lineamientos sobre los programas de crédito y modelos de atención financiera para la población víctima, no obstante, hace mención respecto a realizar gestiones de articulación con las entidades competentes, en procura de que las víctimas accedan a los servicios financieros. Además, solo hacen referencia al programa FEST y no a todos los programas de las entidades que tienen que ver con la política.

Análisis: DPS informa que realizará gestiones con las entidades financieras respecto a facilitarles a las víctimas el acceso a los servicios, pero no muestra avances y resultados de gestión en este aspecto.

Conclusión: Se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 1.1.6**

La Mesa de Generación de Ingresos – MGI, no tiene una estrategia de evaluación, ajuste o redireccionamiento periódico de las medidas que componen la política. Se reúne sólo esporádicamente; al responder la solicitud de la Contraloría de remitir



los informes de la mesa, el DPS indicó que “Durante la vigencia 2013 se realizó una sesión de la mesa técnica de generación de ingresos en el mes de Mayo de 2013” (Comunicación del 7 de marzo).

Respuesta: DPS informa que el trabajo de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos no solamente se desarrolla a través de las sesiones magistrales de encuentro con todas las entidades que hacen parte de la Política, sino que además, realizan sesiones entre la misión de expertos de generación de ingresos y los distintos actores que conforman la política, entre otros. Adicionalmente, están aceptando la observación al indicar que adelantarán desde la coordinación de la MGI, las gestiones necesarias para presentar durante la segunda semana de Julio de 2014, un plan de mejoramiento.

Análisis: La Entidad reconoce la observación realizada por la CGR y manifiesta que adelantará plan de mejoramiento.

Conclusión: Se valida el hallazgo.

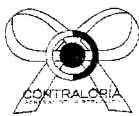
- **Hallazgo 1.1.7**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas – UAGRDT, quien adelanta Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras, no hace parte de la Mesa de Generación de Ingresos, tal como se evidencia en el acta No. 2 sesión Mayo 2013; única remitida por el DPS, como se indicó en el ítem anterior.

Respuesta: La Entidad informa que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como cabeza de sector al que pertenece la Unidad de Tierras, hace parte activa de la Mesa de Generación de Ingresos; sin embargo, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Contraloría, se invitará a la Unidad de Tierras para que se integre a la Mesa”.

Análisis: La Unidad de Tierras maneja proyectos productivos para la población restituida y ha adelantado una gestión relevante en ese sentido. Por lo que es importante que esta entidad participe activamente en la mesa de generación de ingresos, tal como lo expresa el DPS.

Conclusión: Se valida el hallazgo.



- **Hallazgo 1.1.8**

No hay una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV. En algunos casos las entidades indicaron que no tienen identificada la población víctima dentro de los beneficiarios y en otros, como en el caso de FEST, se observó que la demora en la verificación del RUV conduce a la suspensión de los incentivos, lo cual compromete la eficacia de la política. En los departamentos de Bolívar y Antioquia, algunos participantes del programa FEST no cuentan con todos los incentivos debido a que no les han resuelto el problema de duplicidad en el RUV como es el caso de las señoras: María Noelia Monsalve Correa de la vereda Chocó de San Carlos y de la señora Blanca Oliva Buitrago Galeano de la vereda Arenosa del mismo municipio. Estas beneficiarias no cuentan con la totalidad de los incentivos y no pueden desarrollar los proyectos productivos. Los programas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, como Desarrollo Rural con Equidad – DRE, Oportunidades Rurales, Proyecto Apoyo a Alianzas Productivos, están dirigidos a pequeños productores y atienden población víctima del conflicto armado que ha sido focalizada por otras instituciones (Colombia Responde, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE, Unidad de Consolidación Territorial) quienes entregan listados de los posibles beneficiarios o dan puntuación especial a población que se reconoce como desplazada. El MADR informó sobre el proyecto de convenio para intercambio de información con la UARIV. La Contraloría considera que un acuerdo interinstitucional para la verificación, promovido por los coordinadores institucionales (DPS y UARIV), podría ser un camino más expedito, para lograr certeza sobre la condición de la población a la hora de implementar la política.

Respuesta: El DPS indica que está trabajando con la UARIV para establecer un Convenio de intercambio de información y de bases de datos entre las dos entidades, además, informa que aunque el documento no se ha firmado, a la fecha periódicamente realizan intercambio y cruce las bases de datos del Registro Único de Víctimas y de los beneficiarios del DPS, para establecer la condición de desplazados de la población atendida. Adicionalmente, reportan que dentro de las estrategias de mejoramiento del Programa Familias en su Tierra - FEST, proyectadas en el año 2014, se encuentra la consolidación de un Sistema de Información que responda a la necesidad de generar respuestas más oportunas y eficientes a la población participante, así como la actualización de los datos de las víctimas mencionadas en la observación.

Análisis: La entidad acepta la observación e indica que ya viene adelantando acciones con miras a subsanar las deficiencias detectadas.

Conclusión: Se valida el hallazgo

- **Hallazgo 1.1.9**

No se cuenta con un instrumento actualizado para orientar la política.

El CONPES 3726 de 2012 que contiene el Plan de Atención y Reparación Integral a la Población Víctima del Conflicto Armado, define algunos lineamientos generales y la ruta del componente “Generación de Ingresos”. Sin embargo, remite al CONPES 3616, en la medida en que éste contiene los lineamientos de esa política para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Si bien, el CONPES 3616 de 2009, contiene los elementos esenciales de la política³¹, el horizonte de aplicación se agotó, puesto que las metas estaban previstas hasta 2012, muchas de ellas no se cumplieron y los recursos destinados actualmente superan ampliamente los previstos allí. Adicionalmente, es necesario armonizar la política con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 relacionadas con la población objetivo (víctimas de hechos diferentes al desplazamiento), los ajustes institucionales y su enfoque reparador transformador.

Respuesta: La Entidad indica que el Gobierno Nacional es consciente de la necesidad de armonizar la política de generación de ingresos estipulada en el Conpes 3616 con la política de generación de empleo para las víctimas de la que trata la Ley 1448 de 2011, haciendo una relación de las actividades que vienen adelantando a través de la submesa de Generación de Empleo Rural y Urbano adscrita a la Mesa de Empleo.

Análisis: La entidad acepta la observación e indica que ya viene adelantando acciones con miras a subsanar las deficiencias detectadas.

Conclusión: La observación se consolida como hallazgo.

- **Hallazgo 1.1.10**

La línea base, las acciones propuestas, indicadores y metas fijadas no guardan coherencia en los distintos instrumentos de planeación.

Pese al diagnóstico del CONPES 3616, la formulación de las metas en el Plan Nacional de Desarrollo – PND, difiere de las propuestas en los CONPES 3726 y

³¹ El diagnóstico, la identificación de los ejes problemáticos, la caracterización de la población, los objetivos orientados a superar las barreras y dificultades que enfrenta la población para vincularse al proceso productivo, el plan de acción y el plan financiero.



3616 y el Sistema de Metas de Gobierno – SISMEG, no incorpora esas metas. Este hecho no solo refleja las debilidades de articulación y falta de coherencia entre el diagnóstico, los objetivos y los propósitos reales sino que además impide el seguimiento sistemático necesario para reorientar oportunamente lineamientos y evaluar certeramente los resultados.

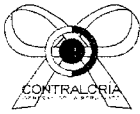
Dentro de la “Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia” (segunda estrategia del objetivo de “promoción social” del pilar 2), el Plan Nacional de Desarrollo – PND, 2010-2014, plantea una herramienta complementaria y transversal denominada “Acompañamiento de retornos dentro de la estrategia retornar es vivir”; allí la meta es 1.000.000 de personas o 200.000 hogares. Mientras que en el Conpes 3726 de 2012, la medida N° 24 (Tabla de indicadores) incluye el indicador “Hogares que retornan o reubican con acompañamiento institucional”, con una línea base de 17.400 hogares ya caracterizados y definidos desde el 2011 y se fija una meta para el 2014 de 60.000 hogares.

De otro lado, en la presentación realizada por el DPS en el marco de la Actuación Especial de Generación de Ingresos, el 4 de marzo pasado, la coordinación del programa especial Familias en su Tierra – FEST, menciona que en la fase I hay 17.000 familias atendidas en 15 departamentos y 54 municipios (se pudo establecer que son realmente 15.000 hogares activos); para la fase II se vinculan 11.400 familias, de estos, 8.098 hogares cuentan con el Incentivo al Retorno y Reubicación – IRR, y 3.302 todavía están en concertación³², con una cobertura de 9 departamentos y 41 municipios entre 2013 y 2016, para la fase III, la meta, en proceso de focalización, es de 14.000 familias. De esta descripción se infiere que la meta real del programa dista sustancialmente de la propuesta tanto por el Conpes como por el PND. En el cuadro 7 se ilustra la comparación.

Cuadro 7. Metas hogares retornados o reubicados (FEST)

Fuente	Indicador	2011	2012	2013	Meta a 2014
PND 2010-2014	Acompañamiento de retornos	No se define meta	No se define meta	No se define meta	200.000 hogares
Conpes 3726 2012	Hogares que retornan o reubican con acompañamiento institucional	17.400	25.000	45.000	60.000
Coord. FEST Presentación 4/3/14	Hogares FEST		17.000*	11.400**	14.000*** (42.000)
Totales reales				28.400	28.967****

³² Respuesta del 28-02-2014, identificada con radicado N° 20145000031383.



GOBIERNO DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y ECONOMÍA
SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Fuente	Indicador	2011	2012	2013	Meta a 2014
Porcentajes				47.33%	48.28%****

* Hogares atendidos en Fase I, de los cuales hay activos 15.000

** Hogares pertenecientes a la Fase II; a la fecha hay 8.098 con el incentivo de IRR.

*** Hogares a focalizar para el año 2014 (meta)

**** Cifra y porcentaje reportados por SISMEG (indicador 3158 el 2/2/2014)

Respuesta: La Entidad indica que por la falta de apropiación presupuestal no ha podido cumplir con las metas del PND 2010-2014 (60.000 familias), que realizaron gestiones para que le asignaran los recursos necesarios para lograr la meta propuesta, no obstante, solo le asignaron el 44.94%.

Análisis: Con la respuesta, la entidad no desvirtúa la observación, solamente la justifica. En todo caso, es evidente la falta de coordinación, aún en la etapa de planeación. La fijación de metas realistas y coherentes en los distintos instrumentos es necesaria para el seguimiento. La Contraloría invita a las entidades comprometidas con la política a realizar un esfuerzo en ese sentido.

Conclusión: La observación se consolida como hallazgo.

7.1.2. Sobre el Programa Familias en su Tierra - FEST

La Contraloría reconoce las bondades del programa FEST y es consciente de sus especificidades coherentes con el propósito de promover el retorno o reubicación de la población víctima, lo cual justifica los componentes (Incentivo al retorno o reubicación, Seguridad alimentaria, Reducción de las carencias básicas habitacionales). No obstante, dado que este programa incluye acertadamente el componente de "Idea Productiva", para contribuir a la estabilización económica de los retornados, la Contraloría observa que ese componente debe armonizarse con la política de generación de ingresos, en la medida en que los propósitos convergen. Por esa razón, se examinó en el contexto de la evaluación de la política y se advirtió lo siguiente:

Se observan debilidades en el proceso de contratación (etapas precontractual, contractual y postcontractual) de operadores, que adelanta el DPS; en particular, durante la supervisión (etapa postcontractual) no se adelantan acciones para que el cumplimiento de las obligaciones contractuales se traduzca en resultados positivos, en términos del cumplimiento de los objetivos del programa. Así, esas debilidades se manifiestan en:



- **Hallazgo 1.2.1**

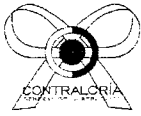
Fallas en la estructuración de los procesos de contratación (precontractuales y contractuales)

No hay evidencia de que el operador haya diseñado y desarrollado el componente de idea productiva, tal como está previsto en las obligaciones contractuales. La visita a los beneficiarios en el departamento de Bolívar permitió demostrar que no hay “ideas productivas” en curso como podría derivarse de las obligaciones; es decir el diagnóstico participativo, la evaluación del territorio, la capacitación y asistencia técnica, la provisión de insumos, la identificación y promoción de las ideas productivas y la articulación con las autoridades locales para consolidarlas. Si bien se encuentran algunos proyectos en curso, éstos no fueron identificados e implementados por el operador, sino que venían desarrollándose desde antes de la implementación del programa. Asimismo, no se encontraron archivos, documentos o actas donde se pueda verificar el seguimiento y las recomendaciones técnicas al progreso de cada incentivo entregado por el programa. En las sedes del operador de los municipios de Antioquia, no cuentan con ningún tipo de archivo del programa de la fase I, puesto que no hubo empalme entre los operadores de la fase I (Corprogreso) y la fase II (FUPAD). Si el diseño se hubiese hecho según las obligaciones contractuales, se entiende necesario el empalme para garantizar la estabilización de la que tratan esas obligaciones. En la supervisión no se deja constancia de cómo el operador cumple con la obligación contractual, el formato que se diligencia sólo relaciona el nombre de un documento.

Respuesta: La Entidad indica que cerca del 80% de las Ideas Productivas de los hogares vinculados al Programa Familias en su Tierra-FEST, corresponde a fortalecimientos, es decir, actividades productivas que vienen desarrollando las familias previamente a su participación en el componente, además relacionan actividades transversales al proyecto y respecto a la entrega de archivos informan que la realizaron 14 de mayo de 2014.

Análisis: Teniendo en cuenta la respuesta del DPS, ésta no desvirtúa la observación, por el contrario, ratifica lo constatado por la Contraloría en las visitas de campo, con base en el testimonio de los beneficiarios que afirman que estas ideas productivas las vienen desarrollando antes de ser incluidos en el programa FEST y no como lo establecen las obligaciones contractuales respecto a que la “idea productiva” debe ser implementada con acompañamiento de los operadores.

Conclusión: Con base en la respuesta y revisados los soportes la observación se mantiene y se le asigna título a la misma.



- **Hallazgo 1.2.2**

Aunque han sido entregados los recursos en su totalidad a los participantes, se pudo evidenciar que en algunos predios del departamento de Bolívar no se han invertido según la destinación prevista los incentivos, como en los casos del incentivo a la Seguridad Alimentaria y el incentivo a la Idea productiva de algunas familias beneficiarias.

Respuesta: La Entidad informa que por situaciones climáticas algunas familias no pudieron implementar los componentes mencionados acorde con el cronograma.

Análisis: A la fecha de la visita (abril de 2014) se evidenció que aún no se han implementado los componentes referidos. A pesar de la presentación de soportes, lo que se evidencia es la falta de acompañamiento oportuno, para que los beneficiarios puedan aprovechar los recursos y los inviertan en lo que fueron asignados.

Conclusión: Se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 1.2.3**

Deficiencias estructurales del Programa FEST

La supervisión que ejerce el DPS a través de los operadores no propende por el control de los recursos destinados a los incentivos del programa FEST, toda vez que no se visualiza el acompañamiento, seguimiento y control ejercido por los mismos, para la ejecución del programa, como se pudo evidenciar, entre otros casos, el relacionado con la falta de directrices técnicas en el manejo adecuado de postcosecha y comercialización.

Respuesta: La Entidad indica que la solicitud de facturas y cotizaciones no aplica a la metodología planteada desde el Programa Familias en su Tierra – FEST, respetando los principios de libertad y participación de las familias víctimas, además, informan que el incentivo en los términos planteados adquiere el carácter de auxilio o donación, teniendo en cuenta que no existe compromiso suscrito por los hogares en la ejecución de los Planes de Inversión del hogar y lo reconocen como una simple transferencia de recursos, aduciendo que no es viable certificar una contraprestación o compromiso de inversión y fiscalización.



De otra parte, indica las gestiones que viene adelantando para fortalecer la etapa de comercialización.

Análisis: Teniendo en cuenta la respuesta de la Entidad no se visualiza la necesidad manifiesta de contratar operador para la ejecución del programa FEST, así las cosas se ajustó la observación y se le asignó título.

Conclusión: La observación queda consolidada como hallazgo.

- **Hallazgo 1.2.4**

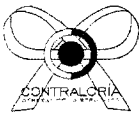
El programa FEST no contempla mecanismos para mitigar y/o amparar la pérdida de recursos del componente “idea productiva”

La estructura del programa FEST no contempla mecanismos que les permita, a las familias víctimas, resarcir los daños causados por pérdidas de cosechas (p.e.), recuperar los recursos y volver a reinvertir. En la vereda Mampujan, municipio de María la Baja, el señor Roberto López Polo perdió el 50% de la cosecha de cinco (5) Has de ñame debido al intenso verano. Ese hecho implicó la pérdida de recursos y el esfuerzo hecho por el productor.

Respuesta: La Entidad indica que no es correcto que se deba interpretar que el FEST, deba contemplar mecanismos que permitan a las familias resarcir daños causados por factores externos, o hechos de tipo natural, que no son de control, por parte del mismo Estado. Además, informa que el programa FEST recibe como una oportunidad de análisis para estudiar dentro del mercado asegurador en el país y considerar el acceso a este tipo de estrategia en el marco de la articulación y transición al SNARIV.

Análisis: La Contraloría observa que en este punto hay una oportunidad de mejora para el fortalecimiento de la asistencia en la formulación de los proyectos por parte del operador; en esa etapa se deben contemplar ese tipo de contingencias. En ese sentido, encuentra apropiado que la entidad esté dispuesta a incluir en su gestión acciones al respecto. Se espera que esas acciones sean comunes a la oferta programática de las entidades del SNARIV, en tanto el DPS es el coordinador de la política.

Conclusión: Se valida el hallazgo.



GOBIERNO DE BOLÍVAR
GOBIERNO DEPARTAMENTAL
DE ECONOMÍA Y FINANZAS
BOLÍVAR

7.1.3. Sobre Capitalización Microempresarial – CM

- Hallazgo 1.3.1

Deficiencias en la estructuración del convenio

El convenio adolece de la asistencia técnica en la puesta en marcha de los proyectos de capitalización.

En los testimonios de los beneficiarios asociados en Asociación de Ganaderos de San Cayetano – ASOGASAN, Asociación de Artesanos de San Cayetano – ASOTESAN- y Asociación de Campesinos de San Cayetano – ASOCAMP, en los municipios visitados en el Departamento de Bolívar se indica que no han tenido asesoría para el manejo de las máquinas por parte del operador, situación que incide que muchos de los equipos se encuentren subutilizados y/o sin utilizar. Situación similar se presenta en el municipio de Granada. Con esa omisión se corre el riesgo de pérdidas en la inversión en su manejo.

Respuesta: La Entidad en su respuesta indica que la Asistencia Técnica, no es un concepto que se predica, en relación con un proceso, respecto de una única etapa, ni tampoco puede entenderse exclusivamente como el acompañamiento personalizado a un sujeto para el éxito de una iniciativa personal o empresarial. Además, agrega que la Asistencia Técnica, puede abordar etapas previas, que buscan preparar, fortalecer y habilitar a una organización para que pueda acceder a una oportunidad. Así mismo, afirma que dentro de las fases y las actividades previstas para el acompañamiento a la ejecución y seguimiento a la inversión, no se contemplan actividades de asistencia, sino la aprobación de compras, el desembolso de los recursos, la verificación de actividades y adecuada inversión, y la liquidación.

Análisis: Teniendo en cuenta la respuesta de la Entidad, la observación se ajusta en lo referido a que el convenio debe contemplar la asistencia técnica en el componente de capitalización microempresarial en la puesta en marcha de los proyectos.

Conclusión: Se valida el hallazgo.

- Hallazgo 1.3.2

Deficiencias en la asesoría que debe prestar el operador en la formulación de los proyectos



Se evidenció que varios proyectos no cuentan con todos los elementos requeridos para el funcionamiento, así:

- La asociación ASOGASAN recibió maquinas como: una desgranadora, tres guadañas, una pica pastos Penagos y tres motobombas, en septiembre de 2013. Las motobombas fueron entregadas sin accesorios (mangueras de 250 metros y el cheque de 3 pulgadas) y hasta ahora no se han podido utilizar.
- En la Asociación de Campesinos de San Cayetano – ASOCAMP, el operador no hizo la entrega directa de los equipos; no hubo concertación en los proyectos; se insistió bastante que brindaran alambre, martillos pero no los tuvieron en cuenta para sus necesidades, falta el cheque de las motobombas. Los usuarios expresan que no hay acta de entrega y recibo. La pérdida de recursos que implican esas omisiones puede superar el valor de los accesorios, puesto que su ausencia impide el uso de la maquinaria y, por tanto, el que la inversión no se consolide.

Respuesta: La Entidad informa que según el proyecto estructurado en conjunto con las organizaciones productivas, se formula una vez se ha identificado la organización, y luego de visitas de diagnóstico (pasos que constituyen la asistencia técnica), identifican la necesidad y elaboran los requerimientos. Además, indican que en ninguno de los casos el operador hace entrega directa de los equipos aprobados a las organizaciones productivas y que cuentan con soportes del recibo a satisfacción, las cuales anexan.

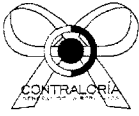
Análisis: Teniendo en cuenta la respuesta de la Entidad, la observación se ajusta en los términos referidos a la falta de asesoría técnica para la formulación de los proyectos. Además, los soportes que mencionan en la respuesta no fueron allegados.

Conclusión: Se valida el hallazgo.

7.2. MINISTERIO DE AGRICULTURA

7.2.1. Sobre el diseño e implementación de la Política Pública

(2.1): Aún no se han logrado articular los componentes de la política entre las distintas instituciones.



Ministerio de
Agricultura y
Desarrollo Rural

Tal como puede inferirse de la lectura del marco normativo y de distintos documentos en los que se plasma el diseño de la política, se requiere articular los proyectos, programas, estrategias, mecanismos, metas, acciones institucionales, asignación de recursos y, en general, todos aquellos instrumentos de la política de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica, con el fin de beneficiar de manera equilibrada a la población víctima del conflicto armado sin discriminar en contra de la población con otros rasgos de vulnerabilidad. El MADR como cabeza de la institucionalidad del Sector Agropecuario³³, como integrante del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado – SNARIV, y por su competencia legal de diseñar y ejecutar los programas para la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada³⁴ debe propender por dicha articulación.

En el análisis efectuado por el equipo de trabajo se constató lo siguiente:

- **Hallazgo 2.1.1**

Los programas de apoyo e implementación de proyectos productivos como Desarrollo Rural con Equidad – DRE, Asistencia Técnica Especial, Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas – PAAP, Familias en su Tierra – FEST, y Capitalización Microempresarial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras de la Unidad de Tierras, Programa de Subsidio Integral de Tierras – SIT, e Implementación de proyectos de Desarrollo Rural – IPDR, del INCODER, son desarrollados individualmente sin tener en cuenta los demás programas de proyectos productivos y de generación de ingresos orientados a la población víctima en una misma región. Es decir no se coordinan estrategias para optimizar recursos y lograr mejores resultados.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

- **Hallazgo 2.1.2**

El PAAP, por ejemplo, tiene una amplia cobertura de atención a población desplazada y desarrolla los proyectos con la participación de instituciones públicas y privadas, pese a que su objeto es fomentar la articulación, en

³³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Estrategia de Cooperación Internacional del Sector Agropecuario 2013-2015. Institucionalidad del Sector agropecuario. Pág. 25.”.

³⁴ Ley 387 de 1997. Numeral 2 del artículo 19.



muchos casos, ésta sólo se logra para el proyecto específico de la Alianza productiva y no con otros proyectos productivos desarrollados por otras instituciones en el mismo territorio. En regiones como el Departamento de Bolívar se encuentra que a un solo beneficiario, cada institución lo apoya, parcialmente, para desarrollar un proyecto diferente. Este hecho causa dificultades a los beneficiarios para sostener diferentes proyectos, que no cuentan individualmente con recursos suficientes. La adecuada coordinación daría lugar a aunar esfuerzos para el apoyo de un proyecto íntegro y con suficiente respaldo. La desarticulación provoca desmotivación en los productores y beneficiarios, riesgo de fracasos en los proyectos y, por tanto, posible pérdida de recursos.

Estudio de Caso: El beneficiario Hernando Escudero de la Alianza Productiva Mango San Jacinto en el Departamento de Bolívar, se encuentra en una difícil situación socioeconómica (inseguridad alimentaria, no cuenta con vivienda digna, no ha sido beneficiario de programas de vivienda, vive solo, sin familia como consecuencia del conflicto armado), ha recibido apoyo para el desarrollo de diferentes iniciativas productivas de varias instituciones: Establecimiento de cultivo forestal de Teca apoyado por la Empresa cementos Argos, Apoyo para el desarrollo de proyecto productivo de Ñame, Yuca y Patilla del Programa Subsidio Integral de Tierras (SIT), y para cultivo de pastos, transitorios y ganadería del programa Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural (IPDR) del INCODER, apoyo de la empresa Cementos Argos y de los diferentes aliados y componentes involucrados en el proyecto de Alianzas productivas del MADR, para la implementación del cultivo de Mango. Sin embargo, el beneficiario ha perdido la mayor parte de los cultivos implementados y argumenta tener grandes dificultades para contar con la mano de obra necesaria para mantener tantos proyectos diferentes; pese a que ha hecho todo su esfuerzo para lograrlo, ha sido insuficiente.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

- **Hallazgo 2.1.3**

Los gobiernos locales no siempre conocen y coadyuvan en los programas que se adelantan desde el nivel central. En otros casos, indican que sus propuestas no son tomadas en cuenta para la implementación.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló



Ministerio de
Agricultura y
Ganadería

- **Hallazgo 2.1.4**

Existen pocos espacios de encuentro para concertar o articular acciones entre los diferentes actores presentes en los territorios (Entidades de orden nacional y entes territoriales), que les permitan el logro de un fin común en beneficio de la población (solo se conocen los Comités de Justicia Transicional).

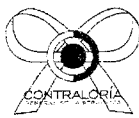
Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

- **Hallazgo 2.1.5**

La Mesa de Generación de Ingresos, en la cual participa el MADR, no tiene una estrategia de evaluación, ajuste o re direccionamiento periódico de las medidas que componen la política. Se reúne sólo esporádicamente; durante 2013 se realizó una sesión de la mesa técnica de generación de ingresos en el mes de Mayo. El Ministerio por su papel de cabeza del sector agropecuario, su rol de formulador y ejecutor de programas y proyectos para la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado y, dado que forma parte del SNARIV, debe ejercer liderazgo y convocar para mejorar el instrumento. Desde allí puede impulsarse una implementación más rápida de la Ruta de generación de ingresos. Los retrasos en la adecuada implementación, da lugar a la ejecución de recursos sin el adecuado direccionamiento y articulación y pone en riesgo los programas y proyectos.

Respuesta: *La creación del SNARIV responde a una nueva estructura sistémica institucional; elemento fundamental para la articulación de la oferta de programas, la disposición de recursos y la adecuada provisión de bienes y servicios. Se menciona que el MADR en el marco de la Mesa Técnica de Generación de ingresos, subcomité de Restitución del SNARIV, está trabajando en el diseño de la Ruta de Generación de Ingresos.*

Análisis CGR: La Contraloría reconoce la existencia del SNARIV, como espacio de articulación del trabajo de las distintas entidades vinculadas, incluido el MADR, sin embargo llama la atención, sobre el lento avance del diseño e implementación de la Ruta de Generación de Ingresos, que no ha permitido que la política se implemente en los territorios de forma coordinada. Además, hace un llamado al MADR, como entidad cabeza de la institucionalidad del sector rural y rectora de la política de estabilización socioeconómica de la población desplazada, a asumir un papel de liderazgo, convocatoria y dinamización del espacio de articulación del SNARIV, para mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones acordadas dentro de



este espacio, más allá de la sola participación. En consecuencia, la observación se mantiene.

- **Hallazgo 2.1.6**

El MADR no ha diseñado y ejecutado programas para la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada según su competencia legal y del marco de planeación.

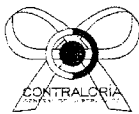
De acuerdo con su competencia normativa, el MADR debe diseñar y ejecutar los programas para la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada³⁵. Sin embargo, en la actualidad solo se dispone de una oferta programática dirigida en su mayoría a los pequeños productores del sector rural, sin contar con ningún programa diseñado específicamente para la población desplazada, ni mecanismos de inclusión preferencial para esta población. Solo en el caso del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas - PAAP, se da un puntaje especial a las Alianzas presentadas que involucran desplazados.

La CGR destaca la intención del MADR de empezar a trabajar en el tema, según lo indicó en la Mesa de trabajo a la CGR, así: En febrero de 2014 se crea el Grupo Interno de trabajo de atención a la población víctima, para la implementación de la Ley. Desde entonces, se encuentra trabajando en la mesa técnica de generación de ingresos en el diseño de la ruta. De otro lado, está en curso el diseño del programa "*Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidad*", para desarrollar emprendimientos productivos en 100 municipios, ubicados en zonas que sufrieron consecuencias derivadas del conflicto interno. Finalmente, se suscribió el Convenio interadministrativo de cooperación con el DPS N° 236 de 2014, cuyo objeto es aunar esfuerzos para facilitar la operación de un esquema de intervención integral en las áreas relacionadas con el desarrollo rural e inclusión³⁶.

No obstante, el programa "Capacidades Empresariales", en el que aún no se ha abierto la primera convocatoria, es dirigido a población en condición de pobreza, en general, y aun no hay criterios claros para incluir preferencialmente a la población víctima del conflicto armado. Tampoco se conocen acciones específicas derivadas del Convenio interadministrativo de cooperación con el DPS.

³⁵ Ley 387 de 1997. Numeral 2 del artículo 19

³⁶ Oficio 20141100063411 del 9 de abril de 2011. Respuesta del MADR a solicitud de información de la CGR.



Respuesta MADR: El MADR ha venido atendiendo a la población víctima a través de sus entidades adscritas y vinculada como se describe a continuación:

- a. Reparación Integral – Ruta de Reparación Individual:
 - Banco Agrario. Programa de Vivienda de Interés Social para las Víctimas.
 - Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras. Programa de Restitución de tierras.
 - INCODER. Proyecto Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural a Nivel Nacional. Atención a Población Desplazada y Otros.
- b. El programa PAAP, favorece la participación de la población víctima mediante el otorgamiento de puntaje adicional.
- c. La Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, adelanta actividades tendientes a la formulación y o reformulación de la Política de Generación de ingresos, dentro de la cual se espera que entre otros resultados se consolide la atención diferencial y los beneficios dirigidos a la población víctima y vulnerable del Sector Rural.
- d. Formulación para la vigencia 2015 del proyecto Implementación Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas Nacional, el cual tiene como objetivo general “Incrementar ingresos y fortalecer el Potencial Productivo de los Pequeños Productores”.
- e. Creación del Grupo Interno de Trabajo de atención a población víctima del conflicto armado interno, a través de Resolución N° 137 de Febrero de 2014. El grupo tiene como objetivo principal constituirse en la instancia de coordinación y articulación de las actividades que realiza el MADR como entidad integrante del SNARIV, así como realizar el acompañamiento y el seguimiento a los compromisos adquiridos por las direcciones y entidades adscritas del MADR en los espacios de discusión creados por el SNARIV para avanzar en la implementación de la Política Pública de Víctimas.
- f. El MADR se encuentra trabajando en el marco de la Mesa técnica de Generación de Ingresos, en el subcomité de restitución del SNARIV, en el diseño de la Ruta de Generación de Ingresos.
- g. Programa Capacidades Empresariales, a realizarse en zonas focalizadas, afectadas por el conflicto interno.

Análisis CGR: Pese a que el MADR menciona programas y proyectos desarrollados por sus entidades adscritas, la Contraloría constató que no hay una política institucional dentro del Ministerio para proponer o coordinar programas, tal como lo ordenó la Ley 387 de 1997 y 17 años después de expedida la norma, la política aún adolece de deficiencias en coherencia y coordinación interinstitucional. En consecuencia, la observación se mantiene y la Contraloría sugiere que el Ministerio, como acción de mejora, asuma una dinámica de coordinación con el



DPS que permita superar estas falencias, que además han sido reiteradas por otras instituciones, como la Corte Constitucional.

- **Hallazgo 2.1.7**

De acuerdo con lo establecido en el CONPES 3616³⁷, el MADR asumiría las siguientes responsabilidades: Diseñar incentivos y fomentar alianzas entre pequeños productores desplazados e inversionistas privados; identificar las condiciones en las que sería favorable llevar a cabo este tipo de alianzas; identificar y sistematizar los casos exitosos de proyectos productivos de Población Pobre Extrema y Desplazada – PPEDE, con miras a replicar las mejores prácticas; diseñar e implementar un programa de asistencia y acompañamiento integral para la población desplazada que retorna o es reubicada con un enfoque diferencial en las áreas rurales, en el componente de Generación de Ingresos. En el marco del Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento, crear un programa de giras de aprendizaje y pasantías entre productores pares basados en experiencias exitosas de proyectos productivos y promover la incorporación de asistencia técnica para el desarrollo de prácticas de autoconsumo en los sistemas productivos.

Según la información aportada por la entidad sobre el cumplimiento de las responsabilidades³⁸, se han adelantado acciones en los programas “Mujer Rural”, “Oportunidades Rurales” y “Desarrollo Rural con Equidad – DRE”. No obstante, la Contraloría observa que ninguno de estos programas ha sido diseñado para población desplazada y, por tanto, el MADR no está cumpliendo con sus responsabilidades legales.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

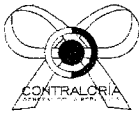
- **Hallazgo 2.1.8**

No se cuenta con un instrumento actualizado de planeación para orientar la política.

El CONPES 3726 de 2012 que contiene el Plan de Atención y Reparación Integral a la Población Víctima del Conflicto Armado, define algunos lineamientos generales y la ruta del componente “Generación de Ingresos”. Sin embargo, remite al CONPES 3616, en la medida en que éste contiene los lineamientos de esa

³⁷ CONPES 3616 de 2009. Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Plan de Acción para la puesta en marcha de la política.

³⁸ Oficios 20141100037931 del 7 de marzo y 20141100063411 del 9 de abril de 2014.



MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL

política para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Si bien, el CONPES 3616, contiene los elementos esenciales de la política³⁹, el horizonte de aplicación se agotó, puesto que las metas estaban previstas hasta 2012, muchas de ellas no se cumplieron y los recursos destinados actualmente superan ampliamente los previstos allí. Adicionalmente, es necesario armonizar la política con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 relacionadas con la población objetivo (víctimas de hechos diferentes al desplazamiento), los ajustes institucionales y su enfoque reparador transformador.

Respuesta MADR: En la respuesta, el Ministerio alude nuevamente a que existen unos lineamientos dados por el CONPES 3726 de 2012.

Análisis CGR: El CONPES 3726 contempla un horizonte de cumplimiento de metas a 2021. Sin embargo, son solo tres metas, que hacen referencia al número de víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral, formación para el trabajo y emprendimiento y fortalecimiento, las cuales no miden el impacto de la política en dicha población.

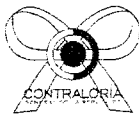
Además, tal como lo advierte la observación, en el CONPES 3616 de 2009, orientador detallado de la política, la fecha de la meta final para los indicadores planteados es 31 de Diciembre de 2012 y por tanto, es necesario tener un instrumento actualizado. En consecuencia, la observación se mantiene.

- **Hallazgo 2.1.9**

Priorización de atención a población víctima del conflicto armado sin verificación de su condición en el Registro Único de Víctimas.

No hay una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV. El MADR indicó que, en algunos casos, no tiene identificada la población víctima dentro de los beneficiarios. Los programas del MADR como DRE, Oportunidades Rurales, PAAP, están dirigidos a pequeños productores; el programa DRE, Asistencia Técnica Especial, atiende población víctima del conflicto armado que ha sido focalizada por otras instituciones (Colombia Responde, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE, Unidad de Consolidación Territorial) quienes entregan listados de los posibles beneficiarios. En otros casos, se da puntuación especial a población que se reconoce como desplazada como ocurre en el PAAP. Sin embargo en la actualidad el MADR, no verifica dicha información, ni hace cruces

³⁹ El diagnóstico, la identificación de los ejes problemáticos, la caracterización de la población, los objetivos orientados a superar las barreras y dificultades que enfrenta la población para vincularse al proceso productivo, el plan de acción y el plan financiero.



Ministerio del Interior
TRANSACCIONES
ALIA 100000000
10/01/2010

con las bases de datos del Registro Único de Víctimas, lo que pueda dar lugar a suplantación de la condición de víctima y a dar preferencia a población que realmente no ha sufrido el conflicto armado. En mesa de trabajo el MADR informa a la Contraloría sobre el acuerdo de intercambio con la Red Nacional de información para cruzar bases de datos de la población atendida con el RUV, sin embargo este acuerdo aún no se ha firmado. La Contraloría considera que un acuerdo interinstitucional para la verificación, promovido por los coordinadores institucionales (MADR, DPS y UARIV), podría ser un camino más expedito, para lograr certeza sobre la condición de la población a la hora de implementar la política.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

- **Hallazgo 2.1.10**

Se carece de lineamientos generales de política que permitan en logro de la estabilización socioeconómica de la población y el cumplimiento de los objetivos de la política.

Se nota la ausencia de lineamientos generales para evitar que los programas impongan barreras para el acceso de la población a los beneficios. La población víctima indica que se les exige requisitos que están fuera de su alcance, como estar legalmente constituidos ante Cámaras de Comercio, la dificultad para llenar los formularios y aplicativos para acceder a las convocatorias, la falta de acompañamiento para consolidar procesos asociativos, formular proyectos y que las convocatorias no se difunden en los territorios.

Respuesta MADR: Se cuenta con el CONPES 3726 de 2012, que presenta los lineamientos generales del plan de ejecución de metas, el presupuesto y el mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas –PNARIV-.

Análisis CGR: En opinión de la Contraloría, el CONPES 3726 es insuficiente como instrumento de lineamientos, toda vez que remite al CONPES 3616 y este tiene el inconveniente, ya indicado que es anacrónico y por tanto no recoge la institucionalidad del marco normativo creado con la Ley 1448. Igual, se requiere la reformulación de las estrategias, las metas, financiamiento y, en general, de la mayoría de los elementos que componen la política en él consignada, tal como se deriva de los resultados de esta actuación. En consecuencia, la observación se mantiene.



- **Hallazgo 2.1.11**

Se carece de lineamientos para que las instituciones competentes diseñen programas de crédito diferenciados, que consideren las condiciones especiales de vulnerabilidad de la población en la fijación de garantías, para que estas no se conviertan en barrera al acceso a capital productivo. La mayoría de beneficiarios que se encuentran en el programa del MADR no tienen facilidad de acceso a créditos bancarios por los múltiples requisitos que tienen los bancos para otorgar los préstamos, y no han logrado acceder a crédito. Esta situación les impide contar con mayores recursos para la ampliación y mantenimiento del proyecto productivo en cuanto a área cultivada, compra de insumos, mano de obra. Eso reduce la capitalización dado que los recursos entregados por el gobierno son insuficientes.

Análisis CGR: El Ministerio afirma que se cuenta con los lineamientos dados por el CONPES 3726 de 2012, sin embargo este CONPES no propone lineamientos para solucionar barreras de acceso a los programas y al crédito mencionadas en la observación.

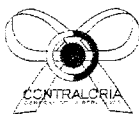
En el tema de acceso al crédito en el CONPES 3726, se habla de *“un informe semestral sobre las operaciones crediticias en las que se beneficia a la población víctima, crédito Acceso del ICETEX, se haría una focalización dirigida a víctimas, a fin de subsidiar el 50% del valor total de la matrícula, estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, permitiéndoles la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento”*.

Sin embargo el CONPES 3726 no da lineamientos para que las instituciones competentes diseñen programas de crédito diferenciados, que consideren las condiciones especiales de vulnerabilidad de la población víctima del conflicto armado, en la fijación de garantías, para que estas no se conviertan en barrera al acceso a capital productivo. En consecuencia, la observación se mantiene

- **Hallazgo 2.1.12**

Baja cobertura de los programas y proyectos de apoyo a proyectos productivos para la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado.

Muchas regiones del país que no han sido priorizadas, no cuentan con programas para la reparación y apoyo a proyectos productivos para la población víctima del conflicto armado. Esto es crítico en zonas donde a pesar de tener un gran porcentaje de población víctima del conflicto armado en su territorio, son mínimos



los programas para atender e impulsar proyectos productivos para esta población. Si bien la cobertura en asistencia y atención a la población víctima es baja, la cobertura en apoyo a los proyectos productivos para la población víctima es aún menor, generando ausencia de la política en algunos territorios y en otras regiones la política es principalmente asistencialista y no contribuye significativamente a la reparación de la población.

En las visitas de campo de la Contraloría, se encontró el caso del municipio de San Vicente en el Departamento de Antioquia donde el alcalde manifiesta que el municipio no cuenta con suficientes proyectos para atender a la población víctima. Sólo existen, en todo el territorio, dos proyectos que atienden a esta población, pese a que el 25% de la población total es población víctima del conflicto armado.

Con base en los datos suministrados sobre población atendida en los diferentes programas del MADR, y como resultado de los cruces de información con el Registro Único de Víctimas – RUV, se encontró que en ninguno de los programas analizados la población víctima supera el 12,1%, del total de población atendida. La siguiente tabla registra los resultados para cada uno de estos programas:

Población atendida en los programas del MADR, que aparece en el Registro Único de Víctimas- RUV.

PROGRAMA	PERIODO	REGISTROS		% Atendidos RUV
		TOTALES	RUV	
Oportunidades Rurales	2010-2013	25.566	1.970	7,71
Alianzas Productivas	2010	2.835	343	12,10
Alianzas Productivas	2011-2013	25.955	3.124	12,04
DRE - Asistencia Técnica Especial	2012	54.356	5.437	10,00

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

- **Hallazgo 2.1.13**

Los recursos invertidos y generados por la idea productiva no son suficientes para su sostenimiento y no garantizan la estabilización socioeconómica de la población beneficiada.

El proyecto productivo de Cultivo de Cacao visitado en el municipio de María la Baja, Departamento de Bolívar, se implementó hace 3,5 años con recursos del Proyecto de apoyo a alianzas productivas PAAP. El beneficiario invierte nueve millones de pesos, derivados de la venta de una tienda, antiguo negocio de la



familia. Por ser una familia en proceso de restitución de tierras cuenta con apoyo de la Unidad de Tierras en el acompañamiento al proyecto productivo. Además fue beneficiario de Asistencia Técnica del Programa DRE - Asistencia Técnica Especial, durante el periodo comprendido entre Noviembre de 2012 a Noviembre de 2013. A pesar de la gran cantidad de recursos invertidos en el proyecto, estos no son suficientes para el sostenimiento del proyecto productivo y el productor no cuenta con recursos para implementar las prácticas de mantenimiento del cultivo recomendadas por el programa DRE.

El productor manifiesta inconformidad porque tres años y medio después no recibe ingresos a pesar del gran esfuerzo y capital invertido y no cuenta con recursos suficientes para su sostenimiento. Esto genera inestabilidad económica para el productor y su familia, riesgo de pérdida del capital invertido en la idea productiva ante posible abandono o fracaso del proyecto productivo.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló.

- **Hallazgo 2.1.14**

La asociación Asoprini, en el Municipio de María la baja, departamento de Bolívar, dedicada a varias actividades agropecuarias como la apicultura, ganadería y piscicultura, beneficiaria del programa DRE Asistencia Técnica especial para las tres líneas, manifiesta que los recursos recibidos por la venta de la tilapia producida (proyecto piscícola visitado) no son suficientes para la compra del alimento requerido para los peces y deben endeudarse para el sostenimiento del proyecto productivo, a pesar de haber explorado alternativas como compra de alimento alternativo de menor valor.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

- **Hallazgo 2.1.15**

En la Alianza productiva Mango San Jacinto, departamento de Bolívar, al entrevistar a uno de los beneficiarios Hernando Escudero, se evidencia, como a pesar de recibir apoyo para la implementación de su proyecto productivo, éste se encuentra en riesgo de fracasar; las pérdidas de árboles que ha sufrido por la sequía han hecho que los recursos invertidos no sean suficientes para hacer viable y rentable el proyecto productivo.



Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

- **Hallazgo 2.1.16**

El MADR liquidó anticipadamente el Convenio 108 de 2010 suscrito con la Organización Internacional de las Migraciones - OIM, que buscaba dar cumplimiento a su competencia en tema de asistencia técnica según CONPES 3616, sin generar posteriormente acciones para cumplir con el objeto del convenio.

El MADR celebró con OIM el Convenio N° 108 de 2010, el cual tenía por objeto “Diseñar e implementar programas de apoyo educativo de asistencia técnica a población desplazada en proceso de retorno o reubicación, aportando experiencias, conocimientos, métodos y tecnologías que permitieran brindar a dicha población la transmisión de conocimientos, prácticas y metodologías para el desarrollo de apoyos educativos de proyectos productivos, de acuerdo a la vocación rural del territorio establecida en los sistemas de información idóneos y/o Planes de Desarrollo Local y atendiendo los conocimientos de los beneficiarios y las demandas del mercado”.

El MADR informa que el Comité Técnico Operativo aprobó la terminación anticipada del citado convenio⁴⁰, debido a que los predios preseleccionados evidenciaron dificultades técnicas y jurídicas que impedían la ejecución del convenio, de acuerdo a los criterios establecidos. Además de la evidente falta de planeación que este hecho pone en evidencia, la Contraloría observa el vacío de política que implicó la liquidación del convenio. Con sus acciones se daría cumplimiento a las competencias de la ley 387 de 1997, Sentencia T-025 de 2004, Auto 008 de 2009 y CONPES 3616 de 2009⁴¹, y se avanzaría en el desarrollo e implementación de la política. La ausencia de este tipo de acciones provoca un vacío en la aplicación de la política requerida en los diferentes territorios, donde habita la población que ha sido víctima del conflicto armado.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene tal como se formuló

⁴⁰ Oficio 20141100037931 del 7 de marzo de 2014. Pregunta 5 (Pág. 19).

⁴¹ Convenio de Cooperación Internacional No 108 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Organización Internacional



Ministerio de
Agricultura
y Desarrollo Rural
y Pesca

- **Hallazgo 2.1.17**

Debilidades en la formulación y acompañamiento de los proyectos productivos.

La formulación de los proyectos productivos presenta deficiencias entre las que se encuentran:

- i) En varios casos no se incorporan en los proyectos de establecimiento de cultivos perennes, cultivos transitorios asociados que generen ingresos para mantener el cultivo, mientras el perenne comienza la producción.
- ii) Falta un mayor y más adecuado acompañamiento; los productores no apropian los conocimientos adquiridos en los procesos de capacitación, no tienen claridad acerca de cronogramas y labores que deben implementar para el sostenimiento de los cultivos una vez finaliza el acompañamiento institucional (Alianza Mango San Jacinto - Bolívar) y como consecuencia se presentan pérdidas de plantaciones.
- iii) Se implementan proyectos productivos cuyos productos son requeridos con altos estándares de calidad, tipo exportación, pero los beneficiarios no tiene experiencia previa en el cultivo implementado (Alianza de Hortensias San Vicente – Antioquia).
- iv) Fallas en la planeación del manejo de los sistemas productivos, para tolerar condiciones climáticas adversas imprevistas. En el Departamento de Bolívar, en el municipio de San Jacinto, se evidenciaron graves pérdidas en cultivos de Mango en el programa de Alianzas productivas; por la prolongada sequía que se presenta en la zona.

Estas debilidades generan dificultades para el sostenimiento de los proyectos productivos y riesgo de fracaso de los mismos, y por tanto dificulta el logro de la estabilización socioeconómica de la población involucrada.

Las deficiencias descritas se ilustran con un caso concreto. El proyecto productivo de Cultivo de Cacao de Juvenal Vides, miembro de la Asociación Asproagromar, en el Municipio de María La baja, Departamento de Bolívar, implementado con recursos del Proyecto de apoyo a alianzas productivas PAAP, inició con un área de cultivo de dos hectáreas de Cacao en 2010. En el año siguiente perdió una hectárea por el fuerte verano y en la actualidad queda menos de una hectárea. El beneficiario argumenta que, desde el principio, la Alianza productiva programa, para cada productor, dos hectáreas de cultivo de cacao, cuando el área mínima rentable para el cultivo en la zona son 2.5 Ha. Dado que el cacao produce después de tres años de establecido el cultivo, se asoció con una hectárea de cultivo de Plátano para generar ingresos durante los primeros años. No obstante,



el cultivo asociado se perdió por el ataque de la enfermedad Sigatoka. Además, el precio de compra ofrecido por el Aliado Comercial (Compañía Nacional de Chocolates) en la actualidad es de \$3.900/kg, fluctúa con el mercado y está muy por debajo del precio sobre el cual se calcularon los costos de producción (\$5.000/kg). En consecuencia, no es posible obtener la rentabilidad esperada, con lo cual se compromete la eficacia de los programas y, por su conducto, de la política.

En la actualidad el agricultor se encuentra inconforme, preocupado y desanimado, porque los ingresos que han generado después de tres años de implementación del cultivo son mínimos, no son suficientes para cubrir los costos de producción de mantenimiento del cultivo, a pesar de la alta inversión del mismo beneficiario y del gran aporte de capital del programa PAAP, y del apoyo recibido del programa DRE Asistencia técnica especial en el año 2013. Este caso permite evidenciar muchas fallas en la formulación y el insuficiente acompañamiento al proyecto que no logró evitar las pérdidas ni generar rentabilidad para el productor

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene.

- **Hallazgo 2.1.18**

Los precios de venta de los productos en los proyectos productivos, no garantizan la sostenibilidad de los proyectos y la estabilización socioeconómica de la población beneficiaria.

Pese a que el caso citado en ítem anterior ilustra esta problemática, la Contraloría quiere llamar la atención sobre la necesidad de adoptar acciones orientadas a garantizar a los productores, precios que garanticen rentabilidad suficiente para la sostenibilidad de los proyectos productivos, puesto que solo por esa vía se logrará el principal propósito de la política que es lograr la autonomía y estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado.

Se percibe una inconformidad generalizada de los productores en los proyectos productivos visitados, ante los precios ofrecidos por los compradores o aliados comerciales. En los siguientes casos se evidenció que los precios no dan suficiente rentabilidad para el sostenimiento de los proyectos: Piscícola de Mampujan Bolívar – Asoprini, Alianza Piscícola de San Carlos Asopisan, Alianza Plátano de San Carlos Asocresan - Asociación de retornados de San Carlos.

Los convenios comerciales establecidos, o en proceso de firma, en las Alianzas productivas visitadas, tal como se redactan, no garantizan un precio mínimo base.

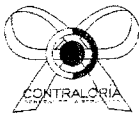


Por ejemplo, se dice: ... “*Tratando siempre que el precio no sea inferior a...*”, (Asocresan-Antioquia, Hortensias San Vicente - Antioquia); sin que la redacción comprometa a dar un precio mínimo garantizado, y se reafirma que los precios estarán sustentados en la oferta y demanda del mercado.

Respuesta MADR: El Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, realiza, antes de la ejecución un estudio de preinversión donde se evalúa la propuesta técnica teniendo en cuenta criterios de rentabilidad y generación de ingresos para el pequeño productor (mínimo 2 smmlv) por participante. El enfoque que tienen las preinversiones del proyecto corresponde al de un plan de agronegocio, en el que se evalúa su viabilidad integral, desarrollándose análisis de los mercados, y aspectos comerciales, sociales, técnicos, ambientales y financieros, para minimizar sus riesgos hasta donde sea posible, teniendo en cuenta que se trata de negocios, que por definición tienen asociados riesgos de todo tipo.

La preinversión debe garantizar dinámicas que minimicen un riesgo de caída de la demanda o de volatilidades inmanejables de los precios, sin embargo, debe entenderse que el comportamiento de los mercados en una economía abierta como la nuestra es en ocasiones impredecible, lo que eventualmente genera desviaciones de las planificaciones previstas. El impacto de estos riesgos se evalúa en el análisis financiero. En primer lugar para que un proyecto sea viable financieramente debe arrojar al menos un 15% de Tasa Interna de Retorno – TIR, en su proyección, que se hace en horizonte de tiempo acorde al producto y el modelo productivo. La viabilidad también incluye el análisis de sensibilidad en el cual se evalúa cómo cambia el proyecto en los escenarios de cambio de precios, cambio de volúmenes de venta y aumento de los costos. La preinversión es viable cuando la sensibilidad permite cambios razonables en estas variables, sin generar disminuciones significativas en la rentabilidad.

Análisis CGR: EL MADR, muestra cómo se esfuerza por lograr unas condiciones de comercialización y de rentabilidad, que garanticen la viabilidad y sostenibilidad del proyecto, como se ha evidenciado en el diseño y puesta en marcha del PAAP. Sin embargo se evidencian tal y como lo muestran los estudios de caso, que a pesar de los estudios hechos durante la pre inversión, la población declara que los precios ofrecidos por los Aliados durante la ejecución son mucho más bajos, que lo previsto durante la pre inversión y que la rentabilidad se reduce dramáticamente. Esta afirmación no la hace la Contraloría, lo afirman los beneficiarios de los proyectos, quienes se muestran preocupados porque una vez cesa el apoyo institucional, los precios obtenidos por el mercado no garantizan la sostenibilidad de los proyectos, tal como se describe en las observaciones producto de las visitas de campo realizadas.



Por tanto a pesar de que el MADR muestre cifras de rentabilidad de los proyectos, los beneficiarios tienen una realidad muy diferente, y por tanto se busca que el MADR, indague acerca de la situación real que viven los productores, para buscar soluciones y plantearlas como acciones de mejora. En consecuencia la observación se mantiene.

- **Hallazgo 2.1.19**

La asociación de piscicultores de San Carlos en el Departamento de Antioquia, beneficiarios del PAAP, manifiestan que a pesar de tener firmado el convenio comercial con el Aliado Piscícola El Gaitero, este les compra la producción a un precio muy bajo, que por lo general solo cubre los costos de producción dejando mínimas ganancias.

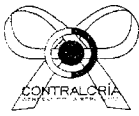
Así, se observa una tendencia a bajos precios que, por lo general, no permiten al agricultor si quiera garantizar el retorno necesario para cubrir los costos de producción de los proyectos productivos y mucho menos generar rentabilidad. En varios casos, se manifiesta que los precios sostenidos por los aliados comerciales son bajos y no generan rentabilidad, sin embargo se reconoce que las alianzas productivas generan estabilidad y mayor probabilidad de compra.

Análisis CGR: La Contraloría llama la atención sobre la difícil situación que viven los productores, debido a los bajos precios que les paga el mercado por sus productos. Al no generar rentabilidad, los productores quedan expuestos al fracaso de los proyectos y continúan dependiendo del asistencialismo del Estado. En opinión de la Contraloría la problemática debe abordarse en el contexto de la política y además plantear soluciones a los casos puntuales ya detectados para evitar un revictimización con el fracaso económico. Por lo tanto, esta observación se mantiene.

- **Hallazgo 2.1.20**

Se presentan disminuciones en la producción por fenómenos climáticos adversos, lo cual da lugar a pérdida de los recursos invertidos en los proyectos e insostenibilidad de los mismos.

En la Alianza Mango San Jacinto, en el Departamento de Bolívar, se evidencian pérdidas generales de árboles plantados, desde un 16 %, reportadas por la secretaria de la Asociación de beneficiarios, hasta las evidenciadas en la finca de uno de los beneficiarios, quien perdió el 92% de los árboles plantados (Hernando Escudero Mesa, cuyo caso es dramático debido a que de 210 árboles sembrados, solo 20 han sobrevivido; las pérdidas se atribuyen a la sequía prolongada que vive



la región). En los casos de reposición de árboles perdidos, los productores ya no cuentan con el apoyo de los insumos requeridos para su sostenimiento.

Al discutir el problema con el Equipo de Implementación del proyecto – EIP, del MADR, y con la Organización Gestora Regional – OGR, Prodesarrollo, mencionan la dificultad para sacar adelante proyectos productivos en la zona, debido a la gran limitación de disponibilidad del recurso hídrico; no se cuenta con permisos para el uso de agua para riego y los costos de la implementación de sistemas de riego son tan altos que no los pueden asumir los productores. Estos problemas trascienden el programa y son de carácter estructural. No se evidencian acciones claras de la institucionalidad nacional y regional para abordar el tema.

Así se observa en general que los proyectos productivos no contemplan estrategias de adaptación a las consecuencias del cambio climático, donde cada vez son más comunes los periodos de lluvia o sequías extremas, que generan imprevistos y exigen estrategias preventivas, para evitar las pérdidas, que por estas condiciones cada vez más constantes se puedan generar.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene.

- **Hallazgo 2.1.21**

No se cuenta con desarrollo tecnológico suficiente para la implementación y sostenimiento de proyectos productivos implementados.

En las regiones existen problemas fitosanitarios que las entidades responsables de la investigación no conocen y las responsables de la asistencia técnica no saben cómo manejar. Además, se exige a los productores el uso de semillas certificadas, cuando estas no se encuentran disponibles en las regiones y no están claros los lineamientos para su producción, ni se cuenta con acompañamiento para la implementación de dichos procesos.

La Asociación Asogasan, responsable del proyecto de cultivo de ñame desarrollado en el municipio de San Juan de Nepomuceno, Departamento de Bolívar, manifiesta la dificultad para conseguir semillas de ñame certificadas y las semillas que tienen presentan problemas fitosanitarios (un “cucarrón” en el tubérculo y pudrición del mismo) que reducen su productividad y, por consiguiente, las utilidades. Los beneficiarios reciben Asistencia Técnica Especial del programa DRE, y manifiestan que el operador Asoproagros no logró brindar una solución técnica para controlar el problema fitosanitario presentado en el cultivo, por el que se ha reducido la producción, hasta en un 50%. Debido a las pérdidas se



quedaron sin semilla para los próximos ciclos poniendo en riesgo la sostenibilidad del proyecto. Asoproagros argumenta que este es un problema en la región, al cual no le han encontrado solución las Universidades ni los Institutos de Investigación. Corpoica ha hecho estudios en la zona, sobre la incidencia y severidad del problema, con apoyo de Universidades; sin embargo, no se ha encontrado la solución técnica para su manejo.

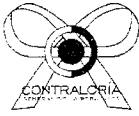
Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene

- **Hallazgo 2.1.22**

La Asociación de productores de panela de Cocorná –ASOPACO-, beneficiaria del PAAP, para implementación de 70 hectáreas de cultivo de caña, no ha podido empezar a sembrar, a la fecha de la visita, debido a que el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, exige el uso de semilla certificada para el establecimiento del cultivo, pese a que en la zona no existen viveros certificados para la producción de esta semilla y a que la mayoría de viveros no cumplen con los requisitos del ICA para la producción de la semilla. La implementación de los protocolos de obtención de semilla para obtener el registro ICA, han tomado tiempo no previsto en el POA de la Alianza. Se han generado dificultades por la falta de acompañamiento para el desarrollo del proceso.

Respuesta: El MADR argumenta que la Alianza tuvo el apoyo de la administración municipal para desarrollar el proceso de obtención de registro ICA para producción de Semilla de Caña, que ya se recibió la visita del ICA el día 22 de abril, en la que se pudo establecer que los predios presentados por el proveedor de la semilla cumplen con los requisitos y que en un plazo máximo de 20 días, el ICA entregará el Registro para poder empezar el proceso de contratación con la fiduciaria.

Análisis CGR: Si bien se menciona que se ha logrado solucionar el problema de obtención de la semilla, es evidente que a la fecha de emitir la respuesta aún no se tiene el registro ICA y las dificultades generadas para obtenerlo han derivado en retrasos en la ejecución del calendario del proyecto. Se requiere mayor acompañamiento a las Asociaciones para hacer los ajustes tecnológicos orientados a cumplir normas ambientales, en menor tiempo para evitar inconvenientes y postergación de ejecución, de los proyectos, ya que muchas comunidades requieren los proyectos productivos para asegurar su sustento. Por lo tanto, la observación se mantiene.



Ministerio de
Agricultura
y Desarrollo Rural
y Pesca

- **Hallazgo 2.1.23**

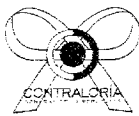
Se concentran recursos en ciertas regiones y asociaciones específicas que son atendidas por varias entidades y programas, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos.

La muestra seleccionada en las regiones visitadas para la verificación en Campo de los proyectos productivos (Montes de María y Oriente Antioqueño), presenta casos repetitivos, en los cuales un solo beneficiario recibe apoyo y acompañamiento de proyectos productivos de varios programas e instituciones. Se destaca el caso de la Asociación de Ganaderos de San Cayetano – ASOGASAN, que recibe recursos del programa de Capitalización Microempresarial (DPS), para capital de trabajo y maquinaria, de Huertas demostrativas (UARIV), del Subsidio Integral de Tierras (INCODER), que incluye Ganado de Engorde con capital semilla para 20 terneros y son beneficiarios de Asistencia Técnica Especial del programa DRE (MADR).

Eso también ocurre en otros casos: Alianza Mango San Jacinto, Alianza Piscícola de San Carlos Asopisan, Alianza Plátano de San Carlos Asocresan, Tomate de Corporación Mujeres Agromedellin. Muchos de los beneficiarios de estas asociaciones pueden ya haber alcanzado estabilización socioeconómica, mientras que en estas mismas regiones, permanece mucha población víctima del conflicto armado sin atender.

Por ejemplo, Manuel La Madrid, sobrino de Rafael Enrique Carrillo Morales miembro de la Asociación de Productores Agropecuarios del Corregimiento de Matuya, “AGROMATUYA”, beneficiario de Restitución administrativa del predio hace 8 meses, manifiesta no haber entrado en etapa de reparación ni haber recibido ayuda de entidades para desarrollar proyecto productivo. Entidades como la UARIV, Secretaria de Agricultura y el Comité de justicia transicional dicen al joven no tener recursos para apoyarlo en el emprendimiento de un proyecto productivo. El joven y su tío Rafael solo cuentan con la Asistencia Técnica del programa DRE, a pesar de no ser beneficiarios directos del mismo.

De otra parte, la Gobernación de Antioquia, manifiesta el inconformismo de la población, debido a que los recursos destinados para los pequeños productores y población vulnerable de la región se están concentrando en la población que se reporta como desplazada, dejando sin atender al resto de la población. Llamen la atención al MADR, sobre el caso del PAAP, donde cerca del 70% de las Alianzas que se están desarrollando en este departamento están atendiendo a Población que se reconoce como desplazada, dejando sin cobertura a gran parte del resto



de población de pequeños productores y población vulnerable del sector rural. Se señala que el MADR, por dar cumplimiento a la competencia que le asigna la ley de víctimas, está destinando mayoritariamente los recursos del sector rural, hacia una población específica, generando con esto inequidad y conflictos en los territorios. Es necesario que se cuente con los recursos para atender a la población víctima del conflicto armado, sin desatender al resto de la población. Se deben dar a conocer las actividades desarrolladas por otras instituciones, para evitar la concentración de recursos en un solo beneficiario o territorio

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene.

- **Hallazgo 2.1.24**

El MADR no ha cumplido con la Orden el fallo de la sentencia de Justicia y Paz 34547 de 2011, en el municipio de San Juan de Nepomuceno, Departamento de Bolívar (denuncia de la Comunidad).

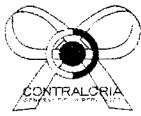
La Asociación ASOGASAN, en el municipio de San Juan de Nepomuceno, denuncia el incumplimiento de la sentencia citada, que ordena al Ministerio apoyo en proyectos productivos, de soberanía alimentaria, dotación de kits agrícolas, maquinaria, entre otras acciones. Comentan que han realizado reuniones con el secretario de Agricultura en Cartagena, y del corregimiento de San Cayetano para pedir explicaciones sobre el incumplimiento de lo ordenado por el fallo, ya que no existe una oficina territorial del MADR, para dirigirse directamente allí y pedir respuesta. Las secretarías de agricultura no saben las razones del incumplimiento. De esto tiene conocimiento la Procuraduría.

La Contraloría insta al MADR a dar una respuesta a la comunidad y a cumplir con lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia, a fin de evitar mayores congestiones en el sistema de justicia y contribuir con la reparación de la población retornada en este territorio, tal y como lo establece la sentencia.

Respuesta MADR: El MADR no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el fallo proferido en Sala de Justicia y Paz, por el Tribunal Superior de Bogotá, de fecha 29 de Julio de 2010, en el municipio de San Juan de Nepomuceno, Departamento de Bolívar, según denuncia la Comunidad:

En el municipio de San Juan de Nepomuceno, la Asociación ASOGASAN, denuncia el incumplimiento de lo dispuesto en la citada providencia, en cuanto a:

(...) VIII.16. MEDIDAS DE REPARACION COLECTIVA ADICIONAL.



(...) 383. *Construcción del Centro de comercialización y capital semilla para la comercialización de la producción de San Cayetano, a cargo del Ministerio de Agricultura, Gobernación de Bolívar, Alcaldía de San Juan Nepomuceno, SENA y Acción Social. El plazo para su construcción será de 2 años, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.*

384. *Dotación de un kit de maquinaria agrícola a cargo de Ministerio de Agricultura, Gobernación de Bolívar, Alcaldía de San Juan Nepomuceno, SENA y Acción Social. El plazo para su cumplimiento será de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.*

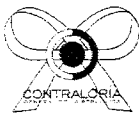
385. *Dotación de un camión a la comunidad desplazada de San Cayetano para la comercialización de productos, a cargo del Ministerio de Agricultura, Gobernación de Bolívar, Alcaldía de San Juan Nepomuceno, SENA y Acción Social. El plazo será de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión.*

386. *Impulso de competitividad de la economía del corregimiento de San Cayetano, mediante el desarrollo de iniciativas productivas y transferencia de tecnología en la gestión, producción y mercadeo de productos agropecuarios y agroindustriales, a cargo del Ministerio de Agricultura, Gobernación de Bolívar, Alcaldía de San Juan Nepomuceno, SENA y Acción Social. El plazo será de un año, contado a partir de la fecha de ejecutoria de esta decisión. (...)*

La Sentencia proferida en primera instancia por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, fue objeto de apelación ante la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación y decidida en Sentencia N° 34547 de fecha 27 de abril de 2011, disponiendo en su numeral 4 lo siguiente:

4. MODIFICAR *el numeral séptimo de la parte resolutive del fallo impugnado en el sentido de aclarar que todas aquellas medidas de rehabilitación, satisfacción, no repetición y colectivas por medio de las cuales se imparten órdenes a las diversas autoridades estatales se deben entender como exhortaciones para su cumplimiento, excepción hecha de las medidas de satisfacción de carácter simbólico y de no repetición contempladas en los apartados 358, 359, 360 y 362 de la sentencia. Por la misma razón, se revocan los plazos establecidos para el cumplimiento de las obras públicas y programas ordenados.*

La Asociación manifiesta que han sostenido reuniones con el Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural del Departamento de Bolívar, y del corregimiento de San Cayetano, para pedir explicaciones sobre el incumplimiento de lo señalado en el fallo, por cuanto no existe una oficina territorial del MADR en la zona, para dirigirse directamente allí y pedir respuesta. Las citadas entidades territoriales desconocen las razones del incumplimiento, situación de la que tiene conocimiento la Procuraduría.



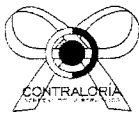
Por lo expuesto, la Contraloría insta al MADR a dar una respuesta a la comunidad y a cumplir con los fallos proferidos en primera y segunda instancia, a saber, Tribunal Superior de Bogotá y Corte Suprema de Justicia, a fin de evitar mayores congestiones en el sistema de justicia y contribuir con la reparación de la población retornada.

Respuesta MADR: En cumplimiento de la Sentencia 34547 de 2011, el MADR enumera la realización de las siguientes acciones:

- Reunión con los representantes de las víctimas del caso Mampuján el 24 de abril de 2014, para que estos dieran a conocer sus necesidades y explicaran sus cadenas productivas. Durante la misma el MADR presentó su oferta institucional y brindó asesoría para la presentación de proyectos para el Pacto Agrario.
- Sesión formal de seguimiento a los exhortos del caso Mampuján, liderado por la Procuraduría General de la Nación, donde el MADR se comprometió a acompañar e identificar iniciativas productivas, articular con las entidades del sector agropecuario acciones dirigidas a dar cumplimiento a los exhortos de la citada sentencia.
- Feria de oferta institucional dirigida a la comunidad víctima de Mampuján, donde el MADR presentó su oferta.

Análisis CGR: La respuesta no menciona la implementación de actuaciones concretas de reparación colectiva adicional, consideradas en el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Superior de Bogotá, para el municipio de San Juan Nepomuceno, caso referenciado en el hallazgo y denunciado por la comunidad.

De otra parte, al revisar las acciones enumeradas por el MADR en respuesta a las observaciones notificadas, respecto al caso del municipio de María la Baja, vereda Mampuján, se evidencia que tampoco en ese territorio se ha dado cumplimiento a las acciones establecidas por las instancias judiciales. La respuesta muestra que en el transcurso del 2014, se está empezando a formular las acciones y a articular los esfuerzos con otras entidades del sector Agropecuario para dar cumplimiento a lo dispuesto en el fallo, pero no se concreta el desarrollo de acciones específicas. Igualmente no se observa avance en la implementación de los proyectos productivos que se deben desarrollar en el Municipio de San Juan de Nepomuceno, tal y como lo manifestó la comunidad.



Ministerio de
Agricultura
y Desarrollo Rural
y Pesca

Las medidas de reparación colectiva adicional contenidas en la decisión de primera instancia, por el Tribunal Superior de Bogotá, no evidencia cumplimiento, por lo que se mantiene la observación.

- **Hallazgo 2.1.25**

Los jóvenes no participan activamente en los proyectos productivos porque en su mayoría no son rentables

Los miembros de la Asociación ASOGASAN del municipio de San Juan Nepomuceno en el departamento de Bolívar, mencionan la problemática que se vive en el municipio debido a que los jóvenes no quieren aprender del cultivo del Ñame porque no es rentable y, por tanto, se está perdiendo el “saber hacer” que se transmite de generación a generación. Esta situación provoca la migración de los jóvenes hacia las grandes ciudades y riesgo de inseguridad alimentaria e insostenibilidad de los proyectos productivos en la región, porque no existe relevo generacional para dar continuidad a los mismos.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene.

7.2.2. Programa Desarrollo Rural con Equidad - DRE Asistencia Técnica Especial.

- **Hallazgo 2.2.1**

Los Asistentes Técnicos del programa (Operador Asoproagros), en el Departamento de Bolívar no dejan soporte de las recomendaciones técnicas que deben implementar los agricultores.

Los beneficiarios de las asociaciones visitadas, no tienen soportes de la asistencia técnica brindada por Asoproagros. El operador no deja registro documental de las recomendaciones para el manejo del cultivo que deben implementar los beneficiarios. Esto no solo dificulta la debida implementación de las recomendaciones de la asistencia técnica, sino que impide la transferencia de conocimiento y el monitoreo y seguimiento.

Respuesta MADR: El operador Asoproagros, adjunta formato Récord de visitas, diligenciado por los productores tras cada visita, junto con informe mensual requerido para el pago y memorias de intervención en la zona.



Análisis CGR: Aunque el Operador lleva record interno, con firmas de los productores de la asistencia técnica prestada, tal y como se describe en la observación, no se deja un soporte a los productores, que tenga las recomendaciones dadas por escrito. Esto debe hacerse siempre que se presta un servicio de asistencia técnica, tal y como lo indica la resolución 397 de 1969 del ICA, por la cual se reglamenta la Asistencia Técnica Agropecuaria, para garantizar que el técnico encargado se responsabilice por la recomendación dada y el agricultor tenga disponible la información en el momento de implementar la recomendación, sin dar lugar a las equivocaciones que se pueden presentar por una mala interpretación de una recomendación verbal. En consecuencia, la observación se mantiene.

- **Hallazgo 2.2.2**

El Programa no aporta recursos a los beneficiarios para implementar las recomendaciones de asistencia técnica.

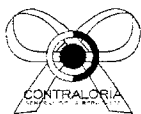
Los beneficiarios visitados, manifiestan su inconformidad porque no cuentan con los recursos necesarios para implementar las recomendaciones verbales de asistencia técnica y el programa no aporta recursos para hacerlo. Esto genera que se pierdan sus beneficios, ya que no logran implementarse e impactar los sistemas productivos de los agricultores.

Análisis CGR: Se destaca la intensión del programa de contribuir con la gestión de recursos a través de otros programas, o apoyando la gestión de acceso al crédito, para que los productores puedan implementar los paquetes tecnológicos o recomendaciones derivadas de la asistencia técnica. Sin embargo en el territorio visitado en Montes de María, se evidencia que no se ha logrado el acceso a los recursos provenientes de otros programas, a pesar de la gestión realizada por el operador, se evidencia que ninguno de los proyectos visitados beneficiarios del programa DRE, logro aprobación en la convocatoria de Apoyo a Alianzas productivas y no han logrado el apoyo institucional de otros programas requerido. En consecuencia, la observación se mantiene.

7.2.3. Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas – PAAP

- **Hallazgo 2.3.1**

Retraso en la implementación de los Planes operativos de la Alianzas (POA) que generan postergación de los proyectos productivos o deficiencias en la implementación y manejo de los mismos.



DEPARTAMENTO DE ANTIQUIA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA
Y RIEGO

Se observa un retraso generalizado en el cumplimiento de los cronogramas fijados en los Planes operativos de las Alianzas visitadas. En algunas Alianzas, el incumplimiento de estos cronogramas ha retrasado labores críticas para la implementación y sostenimiento de los proyectos productivos, tales como siembras, contratación de personal técnico, labores de injertación, adquisición de insumos necesarios para el sostenimiento de los cultivos. Estos retrasos comprometen la ejecución y viabilidad de los proyectos productivos ya que las labores de implementación de proyectos agropecuarios están sujetas a su realización en concordancia con los calendarios agrícolas. Los retrasos obligan, en algunos casos, a postergar la implementación de los proyectos hasta seis meses, periodo durante el cual las comunidades beneficiarias se desmotivan y en muchos casos se retiran de la alianza. En otros casos, se realizan labores a destiempo, que generan riesgos de fracaso del proyecto productivo.

Estudios de caso de retrasos en el POA en el departamento de Antioquia:

Alianza Asopaco, Productores de panela de Cocorná: Retraso en la implementación de siembras por dificultades para disponer de semilla certificada. El requisito de producir semilla certificada al no disponer de un proveedor ha generado otros retrasos en la formulación y entrega a los productores de plan de fertilización y plan de manejo técnico por finca, debido a que los técnicos disponibles han tenido que concentrar sus esfuerzos en la implementación de los procesos para producir la semilla certificada que no estaban contemplados en el POA y no han podido ejecutar otras labores que si estaban contempladas. Además, se presentan retrasos en la implementación de las capacitaciones socioempresariales y creación de comités.

Alianza Plátano San Carlos, que beneficia a la asociación Asocresan: Presenta retrasos en la contratación de la Asistencia Técnica, debido a demoras en los trámites de contratación por parte de la fiducia. De este se derivan otros retrasos en la entrega a los productores de los planes de manejo de los cultivos por finca, que son responsabilidad del asistente técnico. Retraso en el proceso de contratación de los proveedores de la semilla e insumos y por tanto retraso en la siembra de las plantas para el establecimiento del cultivo y en la implementación de las labores de mantenimiento de las áreas ya establecidas.

Alianza Hortensias, San Vicente, Asociación Nueva Alianza: Hay retraso en la ejecución del Plan Técnico Productivo ajustado por finca y el plan de fertilización por finca; retraso en la entrega de resultados de los análisis de suelo por parte del proveedor. El retraso en la entrega es debido a una convocatoria desierta para la contratación, desde la Administración municipal. Se seleccionó al proveedor Agrosolilab y se busca la entrega progresiva de los paquetes de análisis. Hay



retraso en la entrega de los insumos, por retrasos en el contrato de fiducia con el proveedor Almacén agrícola campesino. El dinero fue consignado en la fiducia, por parte de la Gobernación en febrero; se empezó el trámite del contrato en Marzo, pero la Fiducia aún no ha enviado el contrato a la organización para terminar el trámite. En general, las Organizaciones Gestoras Acompañantes – OGAs, reportan una demora generalizada en trámites de contratación, que genera retraso en la ejecución de los POA.

Asopisan, del municipio Maria la Baja: De acuerdo con el compromiso del POA, no se ha realizado el informe contable, pese a que la alianza se encuentra en liquidación.

Tomate Agromedellin – No se ha entregado a cada una de las Unidades Productivas Asociadas – UPAs, el Plan de Manejo de los cultivos de tomate por UPA. Hay un avance pero falta concretarlo y que sea socializado a los beneficiarios de cada UPA.

Teniendo en cuenta la importancia de esta observación y el impacto que sobre la producción tendrían los retrasos, una vez recibida la respuesta por parte del MADR, esta será evaluada y de no ser desvirtuada la observación, se proyectará una Función de Advertencia.

Respuesta: El MADR, adjunta soportes donde refleja que se pone al día en los retrasos detectados durante las visitas de campo, en las alianzas visitadas.

Análisis CGR: Se evidencia el esfuerzo del MADR, por poner al día todos los retrasos detectados en la visita, como se constata en los soportes allegados. Sin embargo, la Contraloría considera que se deben evidenciar alertas y respuestas oportunas ante los retrasos probables, para formular acciones con la celeridad requerida. Es previsible que la situación detectada se presenta en otros proyectos del país. En casos como la Alianza San Jacinto, no se han cumplido actividades contempladas en el POA, a pesar de que el periodo inicial planeado de liquidación de la Alianza era Diciembre de 2013.

Estas demoras, retrasan la producción y dificultan que los productores logren la estabilización socioeconómica, por tanto, se considera necesario continuar el seguimiento al avance en la implementación del POA, de manera más estricta. De acuerdo con lo anterior, la observación se mantiene.



MINISTERIO
DE AGRICULTURA
Y RIEGOS
Y SEGURIDAD
ALIMENTARIA

- **Hallazgo 2.3.2**

Fallas en la supervisión y alerta o aviso temprano sobre los retrasos durante la implementación de los proyectos productivos que ponen en riesgo su éxito.

Se evidencia falta de mecanismos del programa para alertar sobre retrasos en la ejecución desde el momento en que ellos se presentan, lo cual pone en riesgo la viabilidad de los proyectos. En los casos visitados solo se muestran los informes de supervisión que se generan cada tres meses, pero no acciones inmediatas de informar y alertar sobre los retrasos que de no solucionarse rápidamente, en muchos casos, comprometen la ejecución de la alianza y éxito del proyecto productivo. En otros casos críticos de pérdida de árboles como el presentado en la Alianza productiva Mango San Jacinto no se evidencia acciones de alerta frente a la difícil situación que presentan algunos de los productores participantes.

En otros casos se evidencia falta de acciones que permitan evaluar la apropiación de los conocimientos y/o destrezas generadas en los productores en los procesos de capacitación y acompañamiento que reciben durante el desarrollo de la alianza productiva. En algunos de los proyectos visitados se evidencia que no se han implementado las prácticas impartidas durante las capacitaciones tales como registro, marcado de zonas según las directrices de las Buenas prácticas agrícolas entre otras y no se evidencian acciones por parte de las OGR para evaluar la apropiación e implementación de los conocimientos adquiridos durante el proceso de formación.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene.

- **Hallazgo 2.3.3**

Instituciones Aliadas no cumplen a tiempo con el aporte pactado durante la formulación y firma de los convenios de las Alianzas.

En la Alianza Mango San Jacinto en el Departamento de Bolívar, que ya debería haberse liquidado en Diciembre de 2013 de acuerdo con el POA inicial, se evidencia que en Abril de 2014 solo se ha recibido el 40% de la Asistencia Técnica del Aliado Asohofrucol (los productores solo recibieron asistencia técnica entre enero y abril de 2013). A esa fecha no se había realizado la injertación de los árboles, por retraso administrativo del Aliado Colombia Responde; lo cual, a su vez, genera retrasos en la producción y dificultades para implementar labores de injertación en los árboles en estado avanzado de desarrollo. Finalmente, estos



hechos impactan al productor al postergar la recepción del ingreso y, por esta vía, reducir la rentabilidad del proyecto. Los convenios que establecen las responsabilidades de los aliados no contemplan acciones en caso de incumplimiento de las partes, lo que pone en riesgo el éxito de los proyectos productivos con la consecuente pérdida de esfuerzo y compromiso de las demás partes.

Respuesta: A la fecha no se ha logrado el cumplimiento de los compromisos del Aliado Ashofrucol, ni de la Entidad Colombia Responde. Para obtener el desembolso de Ashofrucol, pendiente a la fecha, se surtió el último proceso que solicitó esa asociación (remisión de formato diligenciado) y se está a la espera de respuesta, la cual debe surtirse dentro de los 10 primeros días posteriores a la solicitud.

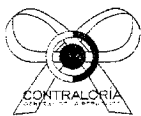
Análisis CGR: La Respuesta no indica qué acciones concretas se han emprendido para garantizar el cumplimiento de los pactos y responsabilidades de los Aliados que participan en los proyectos productivos y se reconoce el incumplimiento de Ashofrucol y Colombia Responde. Por lo tanto, la observación se mantiene.

- **Hallazgo 2.3.4**

Las Organizaciones Gestoras Acompañantes – OGA, y las Organizaciones Gestoras Regionales – OGR, no dejan soporte a los productores de sus visitas de acompañamiento y supervisión.

En los departamentos visitados, en general, los beneficiarios no cuentan con soportes de las visitas de las Organizaciones gestoras acompañantes - OGA y las Organizaciones Gestoras Regionales – OGR, lo que dificulta la verificación del efectivo acompañamiento y supervisión a las actividades desarrolladas en la ejecución de los proyectos productivos. Los productores generalmente solo cuentan con los soportes y recomendaciones de las visitas de asistencia técnica. Se evidencia que existen informes de supervisión con recuento de acciones, fotografías, entre otros soportes, sin embargo, tal y como lo plantea la observación, es necesario tener soporte con finca de los beneficiarios visitados por la supervisión para constatar la realización de esta actividad.

Análisis CGR: El Ministerio no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se mantiene.



Ministerio de
Agricultura y
Desarrollo Rural

7.2.4. Bases de Datos

- **Hallazgo 2.4.1**

Las Bases de datos suministradas presentan inconsistencias.

Los datos suministrados sobre población atendida, en los diferentes programas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, presentan inconsistencias, como números de cédulas que no existen o que no concuerdan con el nombre del beneficiario y en otros casos se registran nombres en las casillas que deben consignar apellidos y viceversa. Estas inconsistencias generan incertidumbre sobre la calidad y veracidad de la información.

Análisis CGR: La entidad no dio respuesta a la observación, en consecuencia se mantiene.

7.3. INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER.

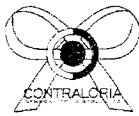
7.3.1. Sobre el diseño e implementación de la Política Pública

- **Hallazgo 3.1.1**

Aún no se han logrado articular los componentes de la política entre las distintas instituciones.

Tal como puede inferirse de la lectura del marco normativo y de distintos documentos en los que se plasma el diseño de la política, se requiere articular los proyectos, programas, estrategias, mecanismos, metas, acciones institucionales, asignación de recursos y, en general, todos aquellos instrumentos de la política de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica, con el fin de beneficiar de manera equilibrada a la población víctima del conflicto armado, sin discriminar en contra de la población con otros rasgos de vulnerabilidad.

En el análisis efectuado por el equipo de trabajo se constató que las acciones que adelanta el INCODER para la generación de ingresos de la población víctima, no se encuentran articuladas con las que adelantan otras entidades con el mismo propósito. Los programas de apoyo e implementación de proyectos productivos como Programa de Subsidio Integral de Tierras – SIT, e Implementación de proyectos de Desarrollo Rural – IPDR, del INCODER; Desarrollo Rural con Equidad – DRE, Asistencia Técnica Especial, Proyecto Apoyo a Alianzas



Productivas – PAAP, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras de la Unidad de Tierras, Familias en su Tierra – FEST, y Capitalización Microempresarial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, son desarrollados individualmente, sin tener en cuenta los demás programas de proyectos productivos y de generación de ingresos orientados a la población víctima en una misma región. Es decir no se coordinan estrategias para optimizar recursos y lograr mejores resultados.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: La entidad reconoce que es necesario profundizar en la articulación institucional, y menciona como avance en este sentido: *En el año 2014 el INCODER estructuró una estrategia de articulación y se conformó un equipo humano especializado en el tema, como resultado de este esfuerzo actualmente se trabaja coordinadamente con entidades públicas y privadas entre las que se destacan La Unidad de Atención y Reparación Integral a Las Víctimas, Ministerio de Agricultura, SENA, FEDECACAO para trabajar en el proceso de focalización, identificación de requisitos de beneficiarios, de predios, atención psicosocial y la posibilidad de integración de las familias a la reparación individual por compensación.*

Sin embargo la Contraloría observa que, no es claro en qué espacio o mesa de trabajo actúan estas entidades, ni los mecanismos operativos bajo los cuales funciona la instancia. Tampoco es claro si el espacio funciona a nivel nacional en el ámbito del SNARIV. Además no se especifica las acciones concretas para la integración de la oferta en proyectos productivos, mediante este mecanismo, por tanto se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 3.1.2**

Los gobiernos locales no siempre conocen y coadyuvan en los programas que se adelantan desde el nivel central. En otros casos, indican que sus propuestas no son tomadas en cuenta para la implementación.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: El INCODER aclara que en los procesos de socialización de los programas e implementación de los mismos se trabaja de la mano con los gobiernos locales; de hecho el cumplimiento de varios de los requisitos exigidos a los beneficiarios requiere del concurso de los gobiernos locales.

Al respecto, ejercicios adelantados por la comisión de seguimiento a la ley de víctimas, evidencian que las administraciones municipales frecuentemente desconocen las acciones implementadas por las entidades de Nivel Nacional en el



tema de generación de ingresos y no están enteradas de la oferta disponible en el territorio. Por tanto, se espera que los ejercicios de socialización de la oferta por parte del INCODER sean más eficientes, garantizando que esta sea conocida y difundida por todos los gobiernos locales de la zona atendida. En consecuencia se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 3.1.3**

Existen pocos espacios de encuentro para concertar o articular acciones entre los diferentes actores presentes en los territorios (Entidades de orden nacional y entes territoriales), que les permitan el logro de un fin común en beneficio de la población (solo se conocen los Comités de Justicia Transicional).

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: El INCODER promueve en la implementación de los programas, la utilización de los espacios de concertación creados por las leyes, tales como Concejo Seccional de Desarrollo Agropecuario CONSEA, Consejo Municipal de Desarrollo Rural CMDR, Talleres de diagnóstico rural participativo y reuniones focalizadas con la oferta pública y privada.

La Contraloría reconoce la existencia de estos espacios en los territorios, sin embargo, no es claro, si dentro de los mismos, se han realizado mesas o comités para concertar acciones de generación de ingresos para la población víctima en los territorios. Por otro lado, no son claras las responsabilidades de cada uno de los actores de estos espacios, frente al tema de articulación, para potencializar el efecto de la política de generación de ingresos en los territorios, a través del liderazgo del INCODER, por tanto se configura el hallazgo.

- **Hallazgo 3.1.4**

La Mesa de Generación de Ingresos, en la cual participa el INCODER, no tiene una estrategia de evaluación, ajuste o re direccionamiento periódico de las medidas que componen la política. Se reúne sólo esporádicamente; durante 2013 se realizó una sesión de la mesa técnica de generación de ingresos en el mes de Mayo. Es necesario una activa y mayor participación de las instituciones, para lograr una implementación más rápida de la Ruta de generación de ingresos. Los retrasos en la adecuada implementación, de la ruta, dan lugar a la ejecución de recursos sin el adecuado direccionamiento y articulación y pone en riesgo los programas y proyectos.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: Se aclara que las convocatorias para la definición de acciones frente a la intervención y el proceso de evaluación



de la Mesa de Generación de Ingresos, no depende exclusivamente del INCODER.

Teniendo en cuenta, que la Mesa de Generación de ingresos, es un espacio participativo dentro del SNARIV, en el cual todas las entidades participantes deben aportar y contribuir a que el espacio cumpla con su objetivo de articulación, para aunar esfuerzos por el logro de la reparación y estabilización socioeconómica de la población víctima, la dinamización del funcionamiento del espacio no puede depender de una sola entidad y por el contrario debe ser promovido por todas la entidades participantes si excepción, y por tanto se configura el Hallazgo.

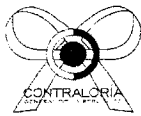
- **Hallazgo 3.1.5**

Se concentran recursos en ciertas regiones y asociaciones específicas que son atendidas por varias entidades y programas, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos.

En regiones como el Departamento de Bolívar se encuentra que a un solo beneficiario, cada institución lo apoya, parcialmente, para desarrollar un proyecto diferente. Este hecho causa dificultades a los beneficiarios para sostener diferentes proyectos, que no cuentan individualmente con recursos suficientes. La adecuada coordinación daría lugar a aunar esfuerzos para el apoyo de un proyecto íntegro y con suficiente respaldo. La desarticulación provoca desmotivación en los productores y beneficiarios, riesgo de fracasos en los proyectos y, por tanto, posible pérdida de recursos.

La muestra seleccionada para la verificación en Campo de los proyectos productivos (Montes de María – Departamento de Bolívar), presenta casos repetitivos, en los cuales un solo beneficiario recibe apoyo y acompañamiento en proyectos productivos de varios programas e instituciones, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos. Para ilustrar la situación se destacan los siguientes casos:

Hernando Escudero en el municipio de San Jacinto, vereda Altamira, ha recibido apoyo para el desarrollo de diferentes iniciativas productivas de varias instituciones: Establecimiento de cultivo forestal de Teca apoyado por la Empresa cementos Argos, Apoyo para el desarrollo de proyecto productivo de Ñame, Yuca y Patilla del Programa Subsidio Integral de Tierras (SIT) y para cultivo de pastos, transitorios y ganadería del programa Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural (IPDR) del INCODER, apoyo de la empresa Cementos Argos y de los diferentes aliados y componentes involucrados en el proyecto de Alianzas



productivas del MADR, para la implementación del cultivo de Mango. Sin embargo, el beneficiario ha perdido la mayor parte de los cultivos implementados y argumenta tener grandes dificultades para contar con la mano de obra necesaria para mantener tantos proyectos diferentes; pese a que ha hecho todo su esfuerzo para lograrlo, ha sido insuficiente.

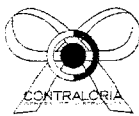
La Asociación de Ganaderos de San Cayetano –ASOGASAN- ubicada en el municipio de San Juan de Nepomuceno, que recibe recursos del programa de Capitalización Microempresarial (DPS), para capital de trabajo y maquinaria, de Huertas demostrativas (UARIV), del Subsidio Integral de Tierras (INCODER), que incluye Ganado de Engorde con capital semilla para 20 terneros y son beneficiarios de Asistencia Técnica Especial del programa DRE del MADR en el cultivo de Ñame. A pesar de recibir apoyo de varias instituciones, tienen problemas técnicos que les han generado pérdidas del orden del 50% de la producción obtenida.

Es necesario conocer las actividades desarrolladas por otras instituciones, para evitar la concentración de recursos en un solo beneficiario o territorio.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: La entidad menciona los criterios de focalización para su intervención en el territorio: La focalización del programa de Implementación de Proyectos Productivos IPDR del INCODER se realiza utilizando dos criterios, así: Un primer criterio poblacional, en el cual se tiene en cuenta de manera prioritaria la población rural más pobre registrada en el SISBEN, seguido de la población rural que en algún momento fue beneficiaria de procesos de reforma agraria y/o programas misionales del INCODER que requieren el impulso, fortalecimiento y complementariedad integral. Un segundo criterio de intervención de cobertura territorial, fundamentado en la atención a territorios donde se concentre el mayor número de población rural definida en el criterio anterior preferentemente en zonas de especial intervención del Gobierno Nacional o aquellas definidas conforme a la ponderación técnica del Instituto, independientemente de que hayan sido o no beneficiarios de procesos de reforma agraria.

Según las bases del INCODER, Hernando Escudero, no ha sido beneficiario de sus programas, además se describen los programas de los cuales ha sido beneficiaria la Asociación Asogasan.

La entidad, no da respuesta a la observación, ya que no se explica las razones del fenómeno de concentración de la atención en ciertas poblaciones, mientras muchas permanecen sin ser atendidas dentro de una misma zona focalizada. Además, no se evidencia que se constate que los beneficiarios del INCODER, no



estén siendo atendidos simultáneamente por programas de otras instituciones. En consecuencia, se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 3.1.6**

Los precios y condiciones de venta de los productos en los proyectos productivos, no generan rentabilidad suficiente.

Se percibe una inconformidad generalizada de los productores en los proyectos productivos visitados, ante los bajos precios ofrecidos por los compradores, que no permiten obtener suficiente rentabilidad. Los bajos precios no permiten al agricultor si quiera garantizar el retorno necesario para cubrir los costos de producción de los proyectos productivos. Además, los canales de comercialización son escasos y no se cuenta con compradores que puedan garantizar a los productores un precio mínimo base, ni estabilidad en la compra. No se cuenta con convenios o aliados comerciales que puedan garantizar las condiciones requeridas.

La Contraloría llama la atención sobre la difícil situación que viven los productores, debido a los bajos precios que les paga el mercado por sus productos. Al no generar rentabilidad, los productores quedan expuestos al fracaso de los proyectos y continúan dependiendo del asistencialismo del Estado. En opinión de la Contraloría la problemática debe abordarse en el contexto de la política.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: El INCODER, aclara que en el proceso de viabilización de los proyectos se revisa que los proyectos generen los ingresos que cada uno de los programas pone como requisito, en el caso de los proyectos IPDR, la proyección de generación de ingresos posterior a la implementación del proyecto, debe superar dos (2) SMMLV por familia. Adicionalmente, el Instituto ofrece acompañamiento integral a los beneficiarios para mejorar capacidades (entre otras, las comerciales), fortaleció su equipo de apoyo con expertos en el tema y viene articulando acciones con empresas privadas para mejorar las condiciones en las cuales los productores venden sus cosechas.

La respuesta allegada no contiene soportes de los resultados de las acciones de articulación realizadas con las empresas privadas, para mejorar las condiciones de comercialización descritas en la observación, por tanto, sus logros no pueden ser comprobados. Si se planea realizar estas acciones, la validación del hallazgo permitirá suscribirlas en el Plan de Mejoramiento.



GOBIERNO
DEPARTAMENTAL
DE BOLÍVAR
SECRETARÍA
DE PLANEACIÓN
Y DESARROLLO

7.3.2. Programa Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural –IPDR- Atención a población desplazada - APD.

- Hallazgo 3.2.1

Los proyectos productivos desarrollados por el programa IPDR – APD, en el departamento de Bolívar no reciben asistencia técnica que debe ser prestada por las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATAs.

Los beneficiarios del programa visitados, que implementan proyectos productivos en los predios Malanoche y Villa Amalia, ubicados en el municipio del Carmen de Bolívar y los predios Altamira, Bajo de Osos, Bello horizonte y Patio Grande ubicados en el municipio de San Jacinto, manifiestan no recibir asistencia técnica de las respectivas UMATAs. El director territorial del INCODER en Bolívar manifestó que la Asistencia de los proyectos productivos del Programa IPDR en la zona, está asignada a las UMATAs de los municipios atendidos pero que estas instituciones no cuentan con recursos para prestar la asistencia técnica en los predios.

No es clara la razón por la cual se delega a las UMATAs la prestación de la asistencia técnica, si no tienen disponibilidad, mientras que el programa sí tiene prevista la asistencia técnica, como gastos elegibles, según el Acuerdo 308 de 2013, del INCODER⁴² (rubro de Asistencia Técnica denominado Acompañamiento Integral). Por tanto, el programa debería garantizar recursos para asegurar la prestación de la asistencia técnica, que es fundamental en la sostenibilidad de los proyectos productivos.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: La Oficina Territorial Bolívar, cuenta con un equipo interdisciplinario (técnico, social, ambiental y comercial) conformado por personal de planta y 12 contratistas de probada experiencia para dar acompañamiento integral a los beneficiarios de sus programas misionales, adicionalmente ha gestionado asistencia técnica complementaria con las UMATAs de San Jacinto y El Carmen de Bolívar.

Si bien, el acompañamiento integral es prestado por el INCODER, como se constató en las visitas de campo, este no se considera como la Asistencia Técnica necesaria para que un productor pueda mejorar la competitividad su sistema productivo y solucionar problemas coyunturales que afectan desfavorablemente el resultado de su proyecto, debido a que el acompañamiento no tiene la misma

⁴² Acuerdo 308 de 2013. CAPITULO IV. Artículo 20. Gastos Elegibles.



intensidad y especificidad de visitas, que las que se podrían realizar mediante la Asistencia Técnica y por tanto está debe estar a cargo de la entidad que tenga la capacidad de prestarla. Se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 3.2.2**

Los proyectos productivos desarrollados en el Departamento de Bolívar, cuyos soportes reposan en la oficina territorial de Cartagena, no contienen todos los documentos que son requisito para ejecución de los proyectos.

En la revisión documental realizada en la Oficina Territorial del INCODER, en Bolívar, se encontró que ninguno de los proyectos, de los municipios de San Jacinto y Carmen de Bolívar, cuenta con Permiso ambiental ni Certificado de Viabilidad, siendo requisitos para el desembolso, cofinanciación y garantía de sostenibilidad. Tales requisitos se justifican dado que con el certificado ambiental se constata que el predio no tiene limitaciones ambientales que impidan la ejecución del proceso productivo y que no se encuentra en áreas de conservación y protección ambiental, y el certificado emitido por el INCODER da cuenta de la viabilidad, según la evaluación de los proyectos⁴³. El director territorial dice que preguntará al operador Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD, encargado de la formulación de los proyectos sobre el lugar donde reposan dichos documentos. No obstante, a la fecha no se ha verificado su existencia.

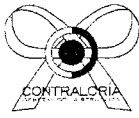
Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: El INCODER considera que es pertinente aclarar que: Todos los proyectos tienen la certificación de viabilidad ambiental, emitidas por las alcaldías. Las carpetas fueron revisadas y aceptadas por el Instituto como requisito previo para poder dar el aval de transferencia de los recursos.

La respuesta no se considera satisfactoria, debido a que no se adjuntan los documentos de soporte, que no se encontraron en las carpetas revisadas en la oficina territorial del departamento de Bolívar y que fueron enumerados en la observación, corroborando el hecho observado, por lo tanto el hallazgo se valida.

- **Hallazgo 3.2.3**

Los proyectos PDRBOLCAR01, predio Mala noche, ubicado en el Carmen de Bolívar y PDRBOLSAN04, predio Bajo de Osos, ubicado en San Jacinto, no contienen el diagnóstico que se debe realizar para la formulación del proyecto. Este es el documento producto del diagnóstico participativo, que busca identificar la necesidad productiva y de generación de ingresos, partiendo del análisis de la

⁴³ Acuerdo 308 de 2013. Artículos 13 y 40.



GOBIERNO DE BOGOTÁ
CORPORACIÓN
DE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO URBANO
Y TERRITORIAL

información resultado de la caracterización, con el fin de que la comunidad esté de acuerdo con el proyecto y actividad productiva a desarrollar, en conjunto con la comunidad a intervenir, como reza en el Acuerdo 308 de 2013.

La ausencia de estos documentos en las carpetas no permite verificar que se hayan cumplido los requisitos para el desembolso y la cofinanciación de los proyectos. Además, pone en evidencia las deficiencias en el proceso de documentación de los proyectos, con las consecuentes dificultades en el seguimiento y monitoreo de los mismos.

Análisis de la CGR: La entidad no dio respuesta a esta observación, por lo tanto se valida como hallazgo.

- **Hallazgo 3.2.4**

Priorización de atención a población víctima del conflicto armado sin verificación de su condición en el Registro Único de Víctimas (RUV).

No hay una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV. En la actualidad el INCODER, no verifica dicha información, ni hace cruces con las bases de datos del Registro Único de Víctimas, lo que puede dar lugar a suplantación de la condición de víctima y a dar preferencia a población que realmente no ha sufrido el conflicto armado.

En la base de datos suministrada por el INCODER, mediante el oficio 20142122091 del 1 de abril del año en curso, se reportan 764 desplazados atendidos por el programa IPDR en 2013. Sin embargo al cruzar con el RUV, se encuentra que sólo 609 personas están en el registro, mientras que 131 personas reportadas como campesinos atendidos (no identificados como desplazados), sí se encuentran en el registro. Estos resultados indican la necesidad de establecer mecanismos de intercambio de información para verificar la condición de la población víctima de conflicto armado atendida en los diferentes programas.

La Contraloría considera que un acuerdo interinstitucional para la verificación, promovido por los coordinadores institucionales podría ser un camino más expedito, para lograr certeza sobre la condición de la población a la hora de implementar la política.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: Según la respuesta, es pertinente anotar que INCODER Bogotá se encarga directamente de hacer el cruce de información con el RUV, para determinar si la población es campesina o desplazada. La Oficina Territorial tramita las solicitudes de apoyo, previa



verificación de dicha condición del presunto beneficiario por parte de la central de esta entidad. Actualmente se está adelantando con la Unidad de Víctimas un acuerdo de voluntades que contempla el intercambio de información de familias inscritas en el registro único de víctimas RUV.

En el cruce realizado por la CGR, no se encuentran en el RUV todos los desplazados que reporta el INCODER, tal como se describe en la observación. Esto confirma la necesidad de agilizar el trámite de un acuerdo de voluntades que contempla el intercambio de información de familias inscritas en el Registro Único de Víctimas, que permita tener disponible información veraz y actualizada. Se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 3.2.5**

2.4 Recursos invertidos y generados por la idea productiva no garantizan la estabilización socioeconómica de la población beneficiada.

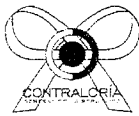
En los municipios visitados, se reporta baja rentabilidad de los proyectos productivos y mínimas ganancias que dificultan la sostenibilidad sin el apoyo institucional. Esto evidencia que los recursos invertidos y generados por la idea productiva, no son suficientes para hacer rentables los proyectos productivos y por tanto no se logra la estabilización socioeconómica de la población.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: Al respecto el Instituto para viabilizar cada uno de los proyectos en los diferentes programas contenidos en su oferta institucional de generación de ingresos verifica el cumplimiento de indicadores productivos razonables como ventas de productos a precios de mercados, que las propuestas establezcan socioeconómicamente a las familias beneficiarias.

A pesar de que la formulación pueda mostrar rentabilidad y viabilidad económica de los proyectos, en la implementación de los mismos, se evidencia que en la práctica no se logra cumplir las proyecciones esperadas y esto se valida con lo manifestado por la población visitada, quienes adicionalmente se quejan de la falta de asistencia técnica para solucionar estos problemas. Se valida el hallazgo.

- **Hallazgo 3.2.6**

2.5. Retraso en la implementación de los cronogramas de los proyectos productivos del programa IPDR, generan postergación o deficiencias en la implementación y manejo de los mismos.



Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

Los beneficiarios visitados manifiestan, que se han presentado retrasos en los desembolsos de los recursos, que a su vez retrasan la ejecución de los planes operativos de los proyectos. El fenómeno se ha presentado en actividades que comprometen la ejecución total del proyecto como las siembras y en muchos casos ha dado lugar a prórroga en la ejecución, hasta de seis meses. Esto genera desmotivación a los beneficiarios, además de comprometer la situación socioeconómica de los mismos, ya que la mayoría depende de los proyectos productivos para su sustento.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: En lo relativo al punto No. 2.5 denominado, Retraso en la implementación de los cronogramas de los proyectos productivos del programa IPDR, generan postergación o deficiencias en la implementación y manejo de los mismos, es pertinente anotar que en efecto se han presentado atrasos en los desembolsos pero en gran parte tales retrasos se originan en las solicitudes de los beneficiarios para ejecutar ajustes a los planes de inversión inicialmente aprobados para los proyectos productivos. En el caso de los proyectos productivos IPDR 2012, se encuentran adelantados en un 68%, faltando solo la aprobación dentro del proyecto productivo de la compra del ganado situación que se ajusta a la dinámica propia de los proyectos. Se indica igualmente que una vez aprobado el proyecto productivo, los recursos de la cofinanciación por parte del INCODER son girados en un 100% a las cuentas de los beneficiarios aperturadas para el desarrollo de los respectivos proyectos productivos, por tal motivo en ningún momento se pueden presentar demoras en los desembolsos.

La respuesta dada por el INCODER explica las causas de los retrasos, pero no se evidencia una estrategia para mitigar las consecuencias generadas por las demoras en la dinámica misma de la implementación de los proyectos, que debe darse desde el Acompañamiento Integral prestado por el INCODER, por tanto se valida el hallazgo.

7.3.3. Sobre las Bases de Datos

- **Hallazgo 3.3.1**

Las Bases de Datos suministradas presentan inconsistencias.

Los datos suministrados sobre población atendida, de los diferentes programas del INCODER, presentan inconsistencias, como intercambio de información entre casillas, se registran nombres en las casillas que deben consignar apellidos y viceversa. Además registran como desplazada a población campesina y viceversa.



Estas inconsistencias generan incertidumbre sobre la calidad y veracidad de la información.

Respuesta de la entidad y análisis de la CGR: El INCODER manifiesta que efectuará las verificaciones correspondientes y en consecuencia, de ser el caso, realizará las correcciones a que haya lugar.

Con base en la respuesta dada por el INCODER, se valida el hallazgo

7.4. BANCO AGRARIO DE COLOMBIA

7.4.1. Acceso al Crédito

- **Hallazgo 4.1.1**

El Banco Agrario no ha adoptado estrategias que faciliten el acceso al crédito por parte de la población víctima del conflicto armado.

Los productores visitados durante el trabajo de campo en los municipios María la Baja, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto y El Carmen de Bolívar, en el departamento de Bolívar, y en los municipios de San Carlos, Cocorná, San Vicente, Granada y Medellín, en el departamento de Antioquia, no han logrado acceder a crédito, por las dificultades que se presentan para enterarse de las convocatorias, diligenciar formularios, planificar sus créditos y cumplir los requisitos solicitados por el banco. Esa situación se presenta a pesar de que se encuentran asociados y legalmente constituidos como organización.

Las principales barreras identificadas por la Contraloría coinciden con las citadas por OXFAM en su publicación de 2012⁴⁴, y pueden sintetizarse en: barreras de acceso a información actualizada y unificada, excesivos trámites y requisitos, ausencia de acompañamiento durante la planificación del crédito e inversión y la existencia de programas y proyectos cuyo diseño no responde a las necesidades de los pequeños productores del sector rural con características especiales de vulnerabilidad, derivadas de las consecuencias de los hechos victimizantes, asociados al conflicto. Esto dificulta a este sector de la población conseguir recursos para el mantenimiento y sostenibilidad de los proyectos productivos y el logro de la estabilización socioeconómica.

⁴⁴ ALPINA y OXFAM. 2012. Evaluación de las condiciones de acceso a créditos agropecuarios para pequeños productores



GOBIERNO DE
BOLÍVAR
CONTRALORIA
GENERAL DE LA REPUBLICA

Análisis CGR: La entidad no dio respuesta a la observación, en consecuencia se mantiene.

- **Hallazgo 4.1.2**

El Banco Agrario no ha considerado definir condiciones específicas para el otorgamiento de crédito, consecuentes con la situación de la población víctima del conflicto armado. Por ejemplo, la incertidumbre de rentabilidad de los proyectos agropecuarios y los riesgos de pérdida de recursos financiados.

Muchos de los beneficiarios consideran, que las condiciones dadas por los créditos del BANAGRARIO para el pago de las obligaciones contraídas, no están de acuerdo a las condiciones de pago que la población puede asumir. Los plazos e intereses son difíciles de cubrir, debido a la baja rentabilidad de los proyectos productivos y los bajos precios que ofrece el mercado por los productos. El presidente de la Asociación Asoprini en el municipio de María La Baja en el departamento de Bolívar, manifiesta que no solicitan crédito al BANAGRARIO, porque consideran que no es conveniente adquirir deudas con esta entidad financiera, porque los ingresos generados por el proyecto no son suficientes para cubrir las obligaciones y pueden correr el riesgo de perder los activos o el capital que han conseguido.

Análisis CGR: La entidad no dio respuesta a la observación, en consecuencia se mantiene.

7.5. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA GESTIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – UAEGRTD.

7.5.1. Diseño e implementación de la Política

- **Hallazgo 5.1.1**

Aún no se han logrado articular los componentes de la política entre las distintas instituciones.

Tal como puede inferirse de la lectura del marco normativo y de distintos documentos en los que se plasma el diseño de la política, se requiere articular los proyectos, programas, estrategias, mecanismos, metas, acciones institucionales, asignación de recursos y, en general, todos aquellos instrumentos de la política de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos



y estabilización socioeconómica, con el fin de beneficiar de manera equilibrada a la población víctima del conflicto armado sin discriminar en contra de la población con otros rasgos de vulnerabilidad.

En el análisis efectuado por el equipo de trabajo se constató lo siguiente:

1.1. Las acciones que adelanta la URT para la generación de ingresos de la población víctima, no se encuentran articuladas con las que adelantan otras entidades, con el mismo propósito.

A través de la URT se trabaja en la formulación de la idea productiva, acompañamiento, asistencia técnica y planificación de crédito agropecuario, para las familias participantes en Proyectos Productivos Familiares –PPF-. Sin embargo, estas acciones, de acuerdo con lo evidenciado en las visitas de campo efectuadas, no se encuentran articuladas con otras existentes como oferta para la generación de ingresos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR-, que incluyen alianzas productivas, Proyectos de Desarrollo Rural Territorial –PDRT-, Asistencia técnica especial, Desarrollo Rural para la Equidad –DRE-, acompañamiento en programas de comercialización, adecuación predial (riego y drenaje), entre otras. Una adecuada coordinación permitiría que los beneficiarios fuesen remitidos directamente por la URT hacia las entidades que tengan oferta complementaria, para continuar el desarrollo de su proyecto de vida hasta alcanzar la maduración del proceso y así lograrían estabilización socioeconómica alcanzando su promoción. La ausencia de articulación es aún más crítica con otros sectores, con programas complementarios de generación de ingresos, como el de inclusión social en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social –DPS-. La ejecución desarticulada de los programas, no solo implica una duplicidad de esfuerzos y recursos, sino que impide que se potencialicen las estrategias, de cara a obtener mejores resultados. En la visita de campo se evidenció que muchas familias beneficiarias de restitución, reciben además los beneficios del programa Familias en su Tierra –FEST-; no obstante, los beneficios no confluyen, por ejemplo, en la misma estrategia de capitalización de la idea productiva, para reforzarse uno al otro.

Adicionalmente, la Contraloría observa que la URT, pese a la ejecución del programa Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras, no hace parte de la Mesa de Generación de Ingresos, tal como se evidencia en el acta No. 2 sesión Mayo 2013; única remitida por el DPS, para ese año.

Respuesta de la entidad y Análisis CGR: La URT, reconoce como un deber y uno de sus objetivos estratégicos la realización de acciones de articulación con otras políticas y programas del gobierno nacional para el cumplimiento de los objetivos de la ley 1448 de 2011 en lo atinente a restitución de tierras. En



MINISTERIO
DE AGRICULTURA
Y RURAL
DESARROLLO
RURAL

particular menciona convenios con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial – UCT, para el dialogo de estrategias para la generación de ingresos. Menciona también oportunidades de articulación con las entidades constructoras de paz, entre las cuales se encuentra el Departamento para la Prosperidad Social - DPS, en niveles estratégicos y operativos con reuniones y encuentros en 2014 a instancias del viceministerio de desarrollo rural, específicamente para el programa FEST. Se hace referencia a otros espacios de articulación en los escenarios SNARIV, subcomité de Restitución, grupo de empleo Rural y Urbano donde se adelantan discusiones en torno a la generación de ingresos para las víctimas.

Si bien existe interés y voluntad por parte de algunas entidades para el diálogo y la articulación de esfuerzos, no son claras las acciones y los mecanismos por los cuales se propiciaría la coordinación de las intervenciones en materia de generación de ingresos para las familias retornadas.

Pese a que mediante el convenio 1524 de 2012, la URT y la UARIV han establecido acciones de articulación para garantizar la reparación integral y el acompañamiento de las familias retornadas, el Plan de Reparación Individual - PAARI, que permitiría identificar las medidas que contribuyen de mejor manera a la restitución de derechos y a la reconstrucción del proyecto de vida de cada víctima, según sus características particulares, de acuerdo con la ruta integral de acceso a las medidas de reparación integral, no ha sido aplicado a la mayoría de las familias entrevistadas en abril y mayo de 2014, fecha en que se realiza la visita de seguimiento por parte de la Contraloría en Antioquia y Bolívar.

Para el caso del oriente antioqueño, se observó que algunas familias acceden a la oferta sin que esto corresponda al cumplimiento de un plan de reparación individual técnicamente estructurado y dirigido maximizar la eficacia de los programas de generación de ingresos dispuestos por el gobierno, para el logro del goce efectivo de derechos de la población retornada.

En relación con otros programas disponibles en el MADR, para la generación de ingresos, la URT, no ha iniciado acuerdos o convenios para el acceso de las familias retornadas a programas orientados a la complementación y sostenibilidad de sus proyectos productivos.

En consecuencia, la Contraloría no considera satisfactoria la respuesta y por lo tanto valida el hallazgo.



7.5.2 Programa de Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución

- **Hallazgo 5.2.1 – Proyecto Función de Advertencia (FA)**

La Contraloría reconoce las bondades del programa y es consciente de sus especificidades coherentes con el propósito de apoyar la sostenibilidad de la restitución. Sin embargo, considera conveniente advertir sobre la necesidad de activar mecanismos institucionales para lograr que el programa sea eficaz. Efectivamente, la formulación, el acompañamiento, asistencia técnica y planificación de crédito es un servicio al que acceden los beneficiarios de restitución sin que sean sometidos a convocatorias ni trámites adicionales; si bien ese procedimiento expedito redunda en un beneficio para la población, debe ser ejecutado con operadores lo suficientemente idóneos y rigurosos en el cumplimiento de los cronogramas y plazos para garantizar la eficacia del mismo. En el componente de acompañamiento integral está el éxito y la sostenibilidad de los planes de vida productivos ya que contribuye al arraigo de las familias en su entorno original al reconstruir sus vínculos afectivos con el territorio y al recuperar el derecho sobre la tierra. Esa doble condición (arraigo y derecho) propician las actividades rentables que, luego, garantizan a la población retornada una forma estable de generar ingresos y posibilidades reales de generar empleo, ampliar y recuperar los sistemas productivos de su entorno, mejorar su calidad de vida y aportar de manera efectiva a la economía local y regional, recuperando su espacio dentro de la sociedad y dignificándose como personas.

Teniendo en cuenta la importancia de esta observación, una vez recibida la respuesta por parte de la Unidad de Tierras, esta será evaluada y de no ser desvirtuada la observación, se proyectará una Función de Advertencia en los siguientes términos:

FUNCION DE ADVERTENCIA: DEFICIENCIAS EN LA ACTIVACIÓN DE MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LA EFICACIA DEL PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA BENEFICIARIOS DE RESTITUCIÓN.

La Contraloría General de la República, en ejercicio de las Atribuciones conferidas por la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 117, 119 y 267, en concomitancia con la facultad excepcional prevista en el Decreto Ley 267 del 22 de febrero de 2000, artículo 5 numeral 7, denominada “*Función de Advertencia*”, según la cual, este Ente de Control Fiscal tiene la función de: “*Advertir sobre las operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados*”, y como resultado del seguimiento adelantado en la actuación



especial a la política de generación de ingresos, para verificar el enfoque reparador transformador de la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, se permite ADVERTIR sobre los riesgos que pueden afectar negativamente los recursos públicos, a fin de que se adopten las medidas tendientes a evitar el menoscabo de los mismos.

Con base en lo anterior éste máximo Órgano de Control Fiscal, en ejercicio de la aludida potestad, se permite comunicar lo siguiente:

Sobre el Programa de Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras adelantado por la Unidad de Restitución de Tierras, que fija como objetivo general en la Guía operativa del Programa: *“Contribuir a la sostenibilidad de la política de restitución de tierras, mediante el apoyo vía incentivos a la formulación, ejecución y desarrollo, seguimiento y promoción de las familias participantes de los planes de vida productivos”*, la CGR llama la atención sobre demoras a las que se vieron sometidos los beneficiarios en los municipios de San Carlos y Granada para concretar su participación en el programa. Las inscripciones se realizaron en febrero y marzo de 2013 mientras que los primeros desembolsos se recibieron a partir del mes de febrero de 2014; es decir un año después. El desarrollo del cronograma se vio retrasado debido a que proyectos formulados por el operador contratado en el marco del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica N° 176 de 2012MYR-001, tuvieron observaciones de fondo y de forma que impidieron su recibo a satisfacción. El operador, obligado a realizar los ajustes de acuerdo con lo estipulado en los términos de referencia y el contrato firmado, demoró hasta finales de 2013 la entrega de la reformulación requerida, lo cual ocasionó que las familias recibieran el primer desembolso en febrero de 2014, un año después de haberse inscrito.

Aunque el grupo de sostenibilidad de los proyectos productivos de la URT, realizó seguimiento en el territorio y puso en evidencia la situación descrita, no se produjo una respuesta ágil por parte del Comité Técnico Administrativo del Convenio, instancia encargada de la supervisión y de las decisiones en el direccionamiento técnico y administrativo del mismo. A su vez, el Comité Directivo, instancia superior que debe revisar los temas no resueltos en el Comité Técnico Administrativo, tomar decisiones pertinentes y velar por el cumplimiento de los objetivos del convenio, no tomó decisiones para evitar que se produjera un año de retraso en la implementación del Programa para San Carlos y Granada. Así, ante la situación de conflicto presentado a raíz de la demora en el inicio de actividades y las inconformidades en la formulación de los proyectos de vida productivos, no se activaron los mecanismos institucionales previstos en el convenio para evitar los efectos negativos sobre la población que retornó masivamente.

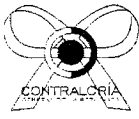


Dado que actualmente se encuentra en marcha el denominado “Plan Choque Oriente Antioqueño”, que pretende lograr, aproximadamente, 3.600 titulaciones de predios a población desplazada que ha retornado a la zona, se requiere el apoyo inmediato para su estabilización socioeconómica y la posibilidad de implementar adecuadamente el programa de generación de ingresos a través del establecimiento del proyecto productivo familiar. Por tanto, la Contraloría advierte que de no activarse los mecanismos institucionales frente a las dificultades descritas, el perjuicio para esta nueva población sería mayor en la medida en que se trata de un grupo poblacional mayor y una escasa atención pone en riesgo la sostenibilidad del retorno y el goce efectivo de sus derechos.

De otra parte, de acuerdo con la guía operativa del Programa de Proyectos Productivos de la URT, *“el acompañamiento y asistencia técnica en la ejecución de los planes de vida productivos comienza con el desembolso, cuando el mismo sea solicitado y aprobado o en su defecto, con el desarrollo del proyecto productivo, una vez la familia sujeto de restitución de derechos sobre la tierra, retorne a su predio”, para lo cual se fija un término máximo de apoyo del plan productivo familiar hasta por 24 meses conforme a lo planteado en el artículo 77, del decreto 4800 de 2011.*

Debido a que el plazo de ejecución del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica N° 176 de 2012 MYR-001 finalizó el 31 de diciembre de 2013, el acompañamiento y asistencia técnica de los planes de vida productivos en el territorio nacional no está siendo prestado por ninguna empresa especializada. El equipo de sostenibilidad de proyectos productivos de la URT realiza apoyo y seguimiento en los procesos de sesiones del comité tripartito y aprobación y entrega de desembolsos. Sin embargo, este equipo no tiene capacidad para asumir el monitoreo en campo del avance de actividades de cada uno de los planes de vida en desarrollo y cumplir con el plan del servicio de asistencia técnica y socio empresarial formulado por los operadores, donde se describen las actividades programadas y productos entregables tales como capacitaciones, indicaciones técnicas para la implementación y desarrollo de los planes de vida productivos, giras de visitas técnicas y de comercialización entre otras a desarrollar por el operador en el transcurso de la ejecución del plan hasta lograr la promoción de las familias participantes.

Pese a haberse iniciado un convenio con la FAO para este fin, se observa la falta de oportunidad en la contratación del operador calificado que realice esta actividad de acompañamiento para la generación de capacidades que permitan la adopción de tecnología y el empoderamiento personal y comunitario de procesos de transformación de patrones culturales, de saberes tradicionales de manera que se propicie el sostenimiento en los proyectos a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión de las familias. La falta de continuidad en el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
TRANSACCIONES
Y VALORES
RENTISTAS

acompañamiento y asistencia técnica pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de restitución ya que son garantía para el éxito del emprendimiento que realizan estas familias para la generación de ingresos y el goce efectivo de derechos.

Asimismo, la Contraloría llama la atención sobre la demora en la implementación de la herramienta de seguimiento disponible en la URT para la evaluación del Programa de Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución. De no implementarse la herramienta, se incurriría en una pérdida patrimonial equivalente al valor invertido para su desarrollo.

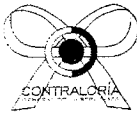
Respuesta de la entidad y Análisis CGR: Los términos de referencia que elaboró la entidad para la selección de sus operadores garantizan la rigurosidad y la evaluación calificada de la idoneidad y experticia requerida para la prestación del servicio de acompañamiento, asistencia técnica y planificación de crédito para beneficiarios de restitución de tierras. Así mismo ha dispuesto mecanismos de supervisión y seguimiento permanentes al cumplimiento de las obligaciones por parte de las EPSAGRO, contratadas.

Aclara que “nunca se efectuó ningún pago anticipado para esas actividades y que solo cuando se recibieron a satisfacción se autorizaron los pagos por lo cual no hubo detrimento alguno en el patrimonio público”.

Indica que se están adelantando procesos de licitación en el año 2014 para selección de nuevos operadores y se exigió en todos los casos la presentación de certificación de calidad de servicios prestados por los operadores en contratos anteriores con la URT de manera directa y/o a través de terceros, blindando así el proceso y garantizando que quienes en el pasado no hubieran tenido el mejor desempeño en sus obligaciones contractuales y calidad de sus servicios no fueran habilitados para participar en el proceso.

Aclara también que el acompañamiento y asistencia técnica se contabiliza como días de asistencia técnica efectivamente brindada. Para no afectar la continuidad del proceso la URT asume con su propio equipo el acompañamiento mientras se surten los pasos antes de contar efectivamente con los operadores.

En cuanto a la puesta en operación de la herramienta de seguimiento de la cual dispone el programa, la entidad informa que ya supera los procesos de ajuste con el sistema de registro de tierras despojadas y se tiene en funcionamiento. En el mes de mayo de 2014 se realizaron capacitaciones a los nuevos operadores de proyectos productivos y a los nuevos contratistas del grupo de proyectos productivos.



La Contraloría reconoce, la rigurosidad del proceso de selección de los operadores para la prestación del servicio de formulación, acompañamiento, asistencia técnica y planificación de créditos para los planes de vida productiva de beneficiarios de restitución de tierras, así como los mecanismos de supervisión y seguimiento de las labores realizadas por los operadores en la región, sin embargo, entiende que la respuesta oportuna a favor de las víctimas es un deber de las entidades responsables de la implementación de la ley para el logro del goce efectivo de derechos para la población víctima. Por lo tanto, no activar los mecanismos institucionales disponibles para evitar la demora de un año para el acceso a proyectos productivos por parte de beneficiarios de restitución de tierras pone en peligro la sostenibilidad del retorno y afecta de manera desfavorable la eficacia del programa.

De otra parte, si bien el grupo de proyectos productivos realiza una eficiente supervisión de las acciones realizadas por los operadores, y desarrolla planes de atención a las comunidades con el fin de no parar los desembolsos y la implementación de los proyectos, no tiene capacidad para asumir por largos periodos el acompañamiento y asistencia técnica que debe ser ejecutada por las EPSAGRO contratadas para todo el territorio nacional.

En relación a la puesta en operación de la herramienta de monitoreo, no se adjuntan soportes de las capacitaciones brindadas a los operadores y a los nuevos contratistas del grupo de proyectos productivos, tampoco se ha establecido con claridad por parte de la unidad la culminación de la fase de pruebas y el inicio de la operación plena del software, por parte de la oficina de tecnologías de información de la entidad.

Evaluada las respuestas a las observaciones realizadas sobre el Programa de Proyectos Productivos, la Contraloría valida el hallazgo y procede a formular función de advertencia.

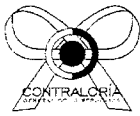
7.6. MINISTERIO DE TRABAJO

7.6.1. Diseño e implementación de la Política

- **Hallazgo 6.1.1**

No se cuenta con un instrumento actualizado para orientar la política.

El CONPES 3726 de 2012 que contiene el Plan de Atención y Reparación Integral a la Población Víctima del Conflicto Armado, define algunos lineamientos



generales y la ruta del componente “Generación de Empleo y Autoempleo”. Sin embargo, remite al CONPES 3616, en la medida en que éste contiene los lineamientos de esa política para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Si bien, el CONPES 3616, contiene los elementos esenciales de la política, el horizonte de aplicación se agotó, puesto que las metas estaban previstas hasta 2012, muchas de ellas no se cumplieron y los recursos destinados actualmente superan ampliamente los previstos allí. Adicionalmente, es necesario armonizar la política con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 relacionadas con la población objetivo (víctimas de hechos diferentes al desplazamiento), los ajustes institucionales y su enfoque reparador transformador.

Análisis CGR: No se obtuvo respuesta por parte del ministerio a la observación, por lo tanto el hallazgo se valida.

- **Hallazgo 6.1.2**

1.2 Aún no se han logrado articular los componentes de la política entre las distintas instituciones.

Tal como puede inferirse de la lectura del marco normativo y de distintos documentos en los que se plasma el diseño de la política, se requiere articular los proyectos, programas, estrategias, mecanismos, metas, acciones institucionales, asignación de recursos y, en general, todos aquellos instrumentos de la política de formación, generación de empleo, proyectos productivos y estabilización socioeconómica, con el fin de beneficiar de manera equilibrada a la población víctima del conflicto armado sin discriminar en contra de la población con otros rasgos de vulnerabilidad. El Ministerio de Trabajo como cabeza del sector de la formación, caracterización e inclusión laboral de las víctimas del conflicto armado en Colombia e integrante de la Mesa de Generación de Empleo e Ingresos debe propender por dicha articulación.

En el análisis efectuado por el equipo de trabajo se constató lo siguiente:

Pese a que a finales de 2013 se inició la ejecución del programa de formación laboral para las víctimas del conflicto armado, a fin de gestionar su enganche laboral, y adelantados los procesos empresariales para la realización de la práctica laboral, no se verifican los mecanismos que el ministerio prevé para la coordinación público-privada del enganche laboral de sus formados.

Se nota que se hacen trabajos conjuntos con el SENA y la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas desarrollando mecanismos en busca de la restitución de las capacidades para empleo y autoempleo de las víctimas, mediante programas



de formación para el trabajo, la promoción para el enganche laboral y apoyo al emprendimiento, pero cuando se traslada la actividad a campo se observan fracturas interinstitucionales que conllevan a retrasos en la aplicación eficaz de la política.

Análisis CGR: No se obtuvo respuesta por parte del ministerio a la observación, por lo tanto el hallazgo se valida.

7.6.2. Sobre la contratación verificada

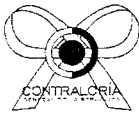
- **Hallazgo 6.2.1**

No hay una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV.

En algunos casos el Ministerio indica que no se tiene depurada la identificación de la población víctima dentro de los beneficiarios sobre todo en los rangos poblacionales susceptibles del programa de formación de víctimas del conflicto para el empleo, donde se observó que la demora en la verificación del RUV conduce a retrasos en la ejecución de los contratos limitando considerablemente el avance en la aplicación de la política.

En visita realizada a la oficina de Víctimas del ministerio de trabajo en Bogotá, se indagó acerca del retraso en el inicio de la ejecución de los programas de formación para el empleo, pese a que los operadores se encuentran contratados y listos para la ejecución de los programas. La explicación que brindó el funcionario en el momento, indicó que aunque la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, proporciona los listados de incluidos en el RUV, cuando los operadores llegan a terreno encuentran dificultades para ubicarlos e identificarlos, lo cual ocasiona que se deban invertir tiempo en la depuración de la información contenida en los listados lo que ocasiona retrasos en el arranque de las acciones de formación planeadas. Por lo tanto, el ministerio está en mora de implementar los mecanismos de coordinación con la UARIV que solucionen esta dificultad operacional.

Análisis CGR: No se obtuvo respuesta por parte del ministerio a la observación, por lo tanto el hallazgo se valida.



Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Hallazgo 6.2.2

La elaboración de los perfiles productivos del territorio avanza muy lentamente.

Pese a que, desde el inicio, la política se fundamenta en una metodología que permitiría cotejar perfiles productivos del territorio con perfiles laborales de la población para tener insumos al diseñar la estrategia de generación de empleo, apenas en 2013 se diseñó la metodología de construcción de los perfiles productivos municipales y, en ese mismo año se elaboró 44 de ellos. Asimismo, se contrató la realización de otros 77 perfiles con el PNUD mediante convenio 416 de 2013, por valor de \$3.050.000.000 para ser ejecutados en el año 2014, esto quiere decir que se han construido 121 perfiles equivalente al 10%. De seguir a ese ritmo en la construcción de la herramienta, al culminar la vigencia de la Ley (año 2021) no se alcanzaría a contar con el instrumento al 100%, es decir que, después de cinco años de diseñada la política (el Conpes 3616 es de 2009), apenas se ha avanzado en poco más del 5% de la caracterización del territorio si se tiene en cuenta que el PNUD a la fecha no ha entregado el producto terminado de los 77 perfiles.

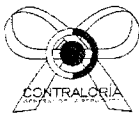
Por otro lado revisado el registro único de víctimas a diciembre de 2013, se tiene que la franja poblacional entre 14 y 24 años de todos los hechos victimizantes susceptible de formación laboral de acuerdo a las condiciones que piden los operadores para ser vinculados al programa es de 1.327.593 víctimas de las cuales 625.444 son mujeres y 672.149 hombres, ahora bien, verificada la información que tiene el Ministerio sobre el tema, se cuenta con 3948 Víctimas en proceso de formación para el enganche laboral, lo cual deja en evidencia un profundo retraso en la construcción de la herramienta base de planificación para la caracterización de las víctimas.

Análisis CGR: No se obtuvo respuesta por parte del ministerio a la observación, por lo tanto el hallazgo se valida.

- **Hallazgo 6.2.3**

Debilidades en el proceso de contratación (etapas: precontractual, contractual y pos-contractual) de operadores, que adelanta el Ministerio; en particular, durante la supervisión.

No se adelantan acciones para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Se verificó por parte de la Contraloría que se emite la autorización de pago sin que



se exija el Aval del Comité técnico pre-requisito estipulado en la cláusula Cuarta- (Forma de Pago).

Análisis CGR: No se obtuvo respuesta por parte del ministerio a la observación, por lo tanto el hallazgo se valida.

7.6.3. Proyecto “Adecuación de la Ruta para el Acceso al Empleo Rural y Urbano de las Víctimas del Conflicto Armado a Nivel Nacional”

- **Hallazgo 6.3.1**

La Ejecución del Proyecto Ineficaz

Realizado el análisis contable del proyecto “ADECUACIÓN DE LA RUTA PARA EL ACCESO AL EMPLEO RURAL Y URBANO DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO A NIVEL NACIONAL”, se tiene que del valor total del proyecto \$58.853.000.000, ejecutó realmente el Ministerio el 53.09% según muestra el siguiente resumen reportado por el área de contabilidad:

- a) En ejecución de actividades para víctimas del conflicto (Apoyo a la política, Formación a víctimas y Construcción de perfiles) = \$31.223.925.590.
- b) En cumplimiento de la Corte constitucional por Auto 099 de 3013 = \$20.618.605.000.
- c) Devolución al Ministerio de Hacienda = \$6.970.464.410

De lo anterior se concluye que la eficacia en la ejecución del proyecto de la referencia es baja, esto atribuible a factores como mínima planta de personal de la oficina de víctimas del Ministerio (6 profesionales) para atender los requerimientos a nivel nacional, falta de planeación oportuna en los procesos precontractuales demostrada por la firma y legalización de contratos y convenios que se realizó en los meses de noviembre y diciembre de 2013 ya feneciendo la vigencia presupuestal 2013. Estas debilidades conllevan a un marcado retraso en la ejecución de la política de generación de empleo para las víctimas del conflicto armado.

Esta baja capacidad de ejecución de los recursos destinados para víctimas también se muestra en el hecho, que para dar cumplimiento al auto 099 de 2013 Numeral Quinto de Corte Constitucional sacrifica recursos de gastos de inversión de proyectos de víctimas (\$20.618.605.000) para retornarlos a la Unidad de Atención y Reparación Integral de las víctimas, para ser ejecutados en víctimas por la entidad receptora. Lo que se traduce en falta de compromiso con el



desarrollo y ejecución de los componentes de la política de generación de empleo para víctimas del conflicto armado que le corresponde como Ministerio del Trabajo.

También se evidenció que al final del periodo fiscal 2013 se reporta una apropiación reducida y reintegrada al Ministerio de Hacienda por \$6.970.474.410 motivada ésta acción por la declaratoria desierta de una licitación para formación de empleo de las víctimas del conflicto armado por falta de proponentes, el hecho demuestra falta de planeación y prevención de alternativas en el desarrollo y ejecución de los recursos destinados a la política, ya que evidentemente el proyecto contaba con otras actividades de inversión de vital importancia, como la construcción de los perfiles productivos municipales en donde se hubiera podido avanzar considerablemente en su construcción, con el uso alternativo de estos recursos.

Análisis CGR: No se obtuvo respuesta por parte del ministerio a la observación, por lo tanto el hallazgo se valida.

7.7. ARTESANÍAS DE COLOMBIA

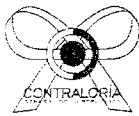
7.7.1. Programa Mejoramiento de la Competitividad del Sector Artesanal de la Población Vulnerable del País - Atención a la Población Desplazada – APD-,

- **Hallazgo 7.1.1**

Debilidad en el componente de apoyo a la comercialización y estrategia de seguimiento a los resultados en generación de ingresos para la población artesana víctima del conflicto armado lo que compromete la eficacia del programa APD.

En el marco del programa Mejoramiento de la Competitividad del Sector Artesanal de la Población Vulnerable del País - Atención a la Población Desplazada – APD, se ha determinado, a través de las acciones de caracterización y talleres con las comunidades, que aquellos artesanos y grupos de artesanos que deciden ampliar su escala de producción y convierten su artesanía en medio de vida, se enfrentan a obstáculos como la escasa asesoría para fortalecer sus formas de producción y comercialización adecuada para su sector o su actividad.

Dentro del Programa, se realizan talleres de comercialización donde las comunidades tienen oportunidad de adquirir competencias para la gestión de las ventas y donde les es posible reconocer quiénes tienen mejor aptitud en ventas. El

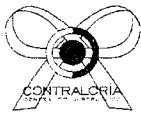


acompañamiento en materia de comercialización por parte del programa solamente se proyecta para 6 meses, tiempo que resulta escaso para afianzar a los grupos de artesanos que comienzan a realizar las gestiones de comercialización a través de los contactos establecidos en las Ruedas de Negocios y la participación en ferias artesanales de carácter local y nacional. En Expoartesanías 2013, por ejemplo, a partir de la gestión comercial realizada, se concretaron varias citas de negocios con compradores Internacionales de países como Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Ecuador y Austria. Es aquí donde se hace visible la necesidad de apoyo permanente por parte del programa al grupo de artesanos en materia de comercialización como parte del diseño del Programa APD.

La asesoría y acompañamiento, se presta a través de un solo funcionario que debe atender a todas las personas y asociaciones beneficiarias del programa, durante los seis meses siguientes a la terminación de la intervención. Este recurso humano resulta insuficiente y evidencia debilidad en el componente de apoyo a la comercialización, toda vez que se integra en un solo proceso con el seguimiento y evaluación del programa, como si no ameritara recursos específicos. En este contexto, no se capitalizan las lecciones aprendidas y con la superficial evaluación se pierde la oportunidad de re direccionar estrategias en beneficio de la población víctima del conflicto armado.

Respuesta de la entidad y Análisis CGR: Es pertinente aclarar que el componente de fortalecimiento como unidad productiva del programa donde se encuentran los talleres relacionados con la comercialización tiene una duración de 6 meses de atención para capacitación y luego 6 meses más de acompañamiento en seguimiento. Sin embargo, los ejercicios alrededor del tema de la comercialización se realizan también durante esos primeros seis meses. Es así como las comunidades acompañadas en 2013 durante el mismo año, participaron en ruedas sociales de negocios y en la iniciativa de Compre Colombiano que se vienen articulando con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y PROPIAS. Por otra parte también se realizaron dos ferias regionales y participaron en la Feria Expoartesanías 2013.

El programa es consciente de la insuficiencia de recursos y de personal por lo que desde la Oficina Asesora de Planeación e Información se ha solicitado una ampliación del horizonte y del presupuesto de inversión para los próximos cuatro años con el fin de poder ampliar cobertura y mejorar el desarrollo de los componentes. Así mismo, desde la Subgerencia de Promoción y Generación de Oportunidades Comerciales se cuenta con el proyecto denominado "Mejoramiento y generación de oportunidades comerciales para el sector artesanal colombiano" que tiene como objetivo general incrementar la venta de productos artesanales ofreciendo la participación directa de los artesanos en diferentes eventos y ferias



MINISTERIO DE JUSTICIA
TRANSACCIONES
POR LAS VÍCTIMAS
HURTADAS

del sector, generar una dinámica para conectar los artesanos con clientes interesados en producto específico, difusión de estudios de mercado existentes, tendencias, bases de datos de comercializadores, clientes potenciales, a través de la web, conectar la oferta y demanda del sector, compra de producto para exhibiciones puntuales y permanentes, los beneficiarios participarán en ruedas de negocios y se les contactará con clientes internacionales interesados en producto diferenciado. Este programa inicio su ejecución en este año 2014, año durante el cual la estrategia buscara articularse con otras iniciativas de la empresa como APD.

Analizada la respuesta de la entidad, la Contraloría encuentra un trabajo continuo de mejoramiento a través de estrategias complementarias desde la oficina asesora de planeación e información y desde la Subgerencia de Promoción y Generación de Oportunidades Comerciales tendientes a potencializar la oferta de la que dispone para el beneficio de la población víctima del conflicto armado y en condiciones de extrema pobreza. No obstante, la observación se mantiene teniendo en cuenta las deficiencias detectadas y en el marco de seguimiento que realiza la CGR al cumplimiento de lo establecida en la normativa de Víctimas, se realizará verificación de las acciones de mejoras indicadas por la entidad, con el fin de evaluar la efectividad del programa en el logro del goce efectivo de derechos de la población víctima. El hallazgo, se valida.

7.8. GESTION DE OTRAS ENTIDADES

7.8.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV

Mediante oficio de solicitud de información N° 2014EE0034671 el 27/03/2014 la CGR, plantea a la UARIV en el punto 1." Qué acciones de articulación, monitoreo y seguimiento, está realizando la Unidad en el componente de generación de ingresos y estabilización socioeconómica". En su respuesta con oficio N° 20141504370761 del 7/03/2014 dice: *"Según el marco de competencias previsto en la Ley 1448 de 2011 y normas reglamentarias, la Unidad para las Víctimas (UARIV) tiene por objetivo coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV, así como la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las mismas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 242 del Decreto 4800 de 2011. En este sentido, considerando la función de la Unidad para las Víctimas como coordinadora del SNARIV, la Unidad es la entidad que ha ayudado en el proceso de articulación de las acciones de todas las entidades con competencia en el desarrollo y puesta en marcha de programas que buscan la generación de ingresos y la restitución de capacidades de las víctimas.*



En esta coordinación, la Unidad para las Víctimas ha venido impulsando la Mesa de Generación de Empleo como parte integral del Subcomité de Restitución, aquella plataforma de articulación institucional para el diseño y articulación de los programas orientados a víctimas en esta materia. Así mismo, se impulsaron dos sesiones ejecutivas de alto nivel con los representantes legales del DPS, DNP y Ministerio de Trabajo, para avanzar en temas estratégicos en materia de la ruta de generación de ingresos y empleo para las víctimas del conflicto armado.

Como resultado de estos escenarios de coordinación con las entidades del Sistema, se tienen los siguientes resultados:

- Articulación con el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación a Víctimas - MAARIV y del instrumento del modelo (PAARI) y con el instrumento diseñado por el Ministerio de Trabajo y otros instrumentos de caracterización de las entidades (UARIV, SENA, DPS);*
- Criterios conjuntos para focalizar la oferta del Ministerio de Trabajo con las prioridades identificadas y los criterios de entrada para la caracterización de estas víctimas;*
- Diseño de las rutas integrales de empleo, partiendo de los Centros Regionales y Servicios Público de Empleo;*
- Desarrollo de jornadas territoriales para fortalecer las rutas integrales de empleo. Estrategia SNARIV en territorio y Foro Regional de Política Pública y Rueda Social de Negocios (Ministerio de Trabajo, UARIV, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo);*
- Implementación del Programa de Proyectos Productivos para Familias Restituidas de la URT - 2013;*
- Implementación de la estrategia de SNARIV en territorio, donde se priorizó el tema de generación de ingresos y empleo, y concurrieron las diversas entidades nacionales competentes”.*

Con base en las visitas de campo, la respuesta dada por la UARIV y con fundamento en las observaciones comunicadas a las entidades que ejecutan proyectos de Generación de Ingresos (CM-RAI) y de Estabilización Socioeconómica (FEST), la CGR pudo establecer que la articulación por arte de la UARIV dista mucho de lo estipulado en la respuesta, toda vez que lo presentado en ella como resultados de la articulación donde se menciona el MAARIV y como instrumento el PAARI no se ha aplicado en la mayoría de los municipios visitados en el trabajo de campo.

Lo anterior se observó en el numeral 1.1 “Aún no se han logrado articular los componentes de la política entre las distintas instituciones” y en los subsiguientes numerales de la comunicación al DPS como coordinador de la política, 1.1.1: “Los programas Familias en su Tierra – FEST, Capitalización Microempresarial,



Ministerio de
Agricultura y
Desarrollo Rural

Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras, Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural son desarrollados individualmente sin tener en cuenta los demás programas de proyectos productivos y de generación de ingresos orientados a la población víctima en una misma región”., 1.1.2: “concentran recursos en ciertas regiones y asociaciones específicas que son atendidas por varias entidades y programas, mientras que gran parte de la población permanece sin apoyo para emprender y/o mantener proyectos productivos”, 1.1.3: “Los gobiernos locales no siempre conocen y coadyuvan en los programas que se adelantan desde el nivel central. En otros casos, indican que sus propuestas no son tomadas en cuenta para la implementación”, 1.1.6: “La Mesa de Generación de Ingresos no tiene una estrategia de evaluación, ajuste o re direccionamiento periódico de las medidas que componen la política. Se reúne sólo esporádicamente...”, y 1.1.7: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas - UAGRDT, quien adelanta Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras, no hace parte de la Mesa de Generación de Ingresos”.

En cuanto al seguimiento y monitoreo la UARIV menciona en la respuesta que: *“Asimismo, la Unidad ha desarrollado tres estrategias de monitoreo y seguimiento en las que se incluye el componente de generación de ingresos y estabilización socioeconómica: gestión de la información con las entidades del SNARIV, los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos - IGED, y la certificación de competencias de las entidades. A continuación se describe cada una de ellas. a. Gestión de la información con las entidades del SNARIV.*

Como parte de la articulación de los sistemas de información que permitan a las entidades del Sistema contar con información nacional, regional y local, para la implementación de la política de atención y reparación integral a víctimas, la Unidad ha adelantado diferentes ejercicios relacionados con el intercambio de información con las siguientes entidades que tienen algún componente de generación de ingresos y estabilización socioeconómica:

•Departamento para la Prosperidad Social - DPS: se cuenta con un Acuerdo de Intercambio y Confidencialidad de la información el cual contempla un intercambio periódico de las bases de datos de Generación de Ingresos en programas como Capitalización Microempresarial, Incentivo a la Capacitación para el Empleo, Incentivo a la Educación Superior, Mujeres Ahorradoras en Acción, Mujeres Productivas, Programa de Atención Inicial, Recuperación de Activos Improductivos, Ruta de Ingresos y Empresarismo, Enrútate TU, Trabajemos Unidos, Más Familias en Acción, Jóvenes en acción, y Música para la Reconciliación. De igual forma, mensualmente la Unidad comparte mensualmente la información relacionada con la Línea Base del Registro Único de Víctimas y los funcionarios del DPS tienen acceso al Sistema de Información VIVANTO, que les



permite tener información en línea de la población víctima del conflicto armado. De igual forma, el DPS participa activamente en las sesiones del Subcomité de Sistemas de Información”.

Lo que pudo establecer la CGR en las visitas de campo, la deficiencia en este seguimiento y monitoreo toda vez que se informó al DPS lo fundamentado en el numeral 1.1.8: *“No hay una estrategia para verificar de manera ágil la condición de víctima de acuerdo con lo registrado en el RUV. En algunos casos las entidades indicaron que no tienen identificada la población víctima dentro de los beneficiarios y en otros, como en el caso de FEST, se observó que la demora en la verificación del RUV conduce a la suspensión de los incentivos, lo cual compromete la eficacia de la política”.*

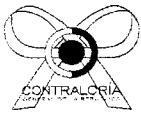
En la pregunta tres del citado oficio: *“Estrategias o directrices impartidas para el financiamiento de los proyectos productivos y de estabilización socioeconómica para la población víctima”.* Responde la UARIV: *“La Unidad para las Víctimas, tiene como competencia liderar, orientar, movilizar y articular las acciones requeridas para el desarrollo de procesos ordenados y armónicos con carácter sistémico, que permitan garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública incluyendo el componente de generación de empleo e ingresos.*

En este contexto, la Unidad para las Víctimas no tiene por competencia el desarrollo de directrices para el financiamiento de los proyectos productivos y de estabilización socioeconómica para la población víctima.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el objetivo del SNARIV es fortalecer la articulación entre el nivel nacional y el territorial en la implementación de proyectos estratégicos para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento, la Unidad para las Víctimas desarrolló durante el 2013 un mecanismo de cofinanciación a las entidades territoriales para coadyuvar la implementación de la ley en el nivel territorial, en el marco de la funciones de articulación entre la nación y el territorio sobre descritas en el artículo 16 de Decreto 4802 de 2011”.

7.8.2. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE.

La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE, es la entidad encargada de la estrategia nacional de promoción social para la población más pobre y vulnerable, a partir del alineamiento de los instrumentos de focalización de las instituciones públicas, la optimización de la inversión social privada y el impulso de la innovación social. Acompaña a las familias a través de un grupo de cogestores para empoderarlas y brindarles información sobre los



programas y servicios para los que son elegibles, sobre las entidades que prestan tales servicios y sobre los requisitos para acceder a ellos.

La Dirección de Inversión Social Privada - DISP, tiene como propósito incentivar a las empresas privadas, organizaciones sociales y a las fuentes oficiales y no oficiales de cooperación internacional para que focalicen sus inversiones en iniciativas destinadas a las familias en situación de pobreza extrema. Con estas alianzas-público privadas se movilizan oferta y servicios complementarios para garantizar cobertura, impacto y sostenibilidad de las intervenciones sociales con programas integrales y coordinados.

En respuesta a la solicitud de información sobre Alianzas Público – Privadas enfocadas a proyectos productivos y de estabilización socioeconómica, realizada por la Contraloría, mediante oficio N° 2014EE0034656, la entidad informa sobre 6 programas que se concretaron en 2013 para tal fin, con entidades privadas, los cuales se encuentran en diferentes fases de ejecución, razón por la cual no se dispone de información que permita evaluar su resultado. Dichos programas se mencionan a continuación los cuales serán objeto de monitoreo por parte de la Contraloría para su posterior evaluación:

- ANSPE - Fundación ACUA: Para el fortalecimiento de emprendimientos productivos con servicios y productos locales en Nuquí, Bahía Solano y Providencia, el cual busca impactar directamente a 275 familias afro descendientes e indígenas en pobreza extrema; 130 familias de Providencia, 100 familias en Nuquí y 45 familias en Bahía Solano.
- ANSPE - Fundación Carvajal: que busca fortalecer las capacidades y competencias personales en la generación de ingresos de 60 personas pertenecientes a la Red Unidos y la contribución en el mejoramiento de la Dinámica Familiar de sus familias, en la comuna 18 de la ciudad de Cali, Valle del Cauca.
- ANSPE - Fundación Bavaria: para el fortalecimiento a emprendimientos y mejoramientos de vivienda para contribuir con la superación de la pobreza extrema de 30 familias acompañadas por la ANSPE en el Municipio de Tocancipá.
- ANSPE - Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo – PNUD: para fortalecer las capacidades productivas para la generación de ingresos y la inclusión financiera de 200 personas de la Red Unidos usuarias de los Centros de Empleo y Emprendimiento, contribuyendo al cumplimiento de los logros de la dimensión de “Ingresos y Trabajo” y de “Bancarización y Ahorro”.



- ANSPE - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC: para implementar el programa emprende y aprende de formación, asesoría y laboratorio para el fomento de emprendimientos tempranos que desarrollen alternativas de ocupación del tiempo libre, generación de ingresos prevención de drogadicción y reclutamiento empoderando a 80 jóvenes, familias y comunidades Unidos de La Zolip de Cartagena Nelson Mandela, Sector Las Vegas y del Municipio de Puerto Tejada, Cauca.
- ANSPE - Organización Internacional para las Migraciones - OIM: para contribuir al desarrollo de soluciones sostenibles para la superación de la pobreza extrema, a través del diseño de una estrategia de mejoramiento sostenible de las condiciones de vida de los hogares pertenecientes a la red UNIDOS, beneficiarios del programa “vivienda Gratuita”, cuyo pilotaje se realiza en la ciudad de Cúcuta.

De otra parte, la entidad también aporta información acerca de la conformación de las mesas territoriales de alianzas público-privadas - MTAPP.

Sobre el particular, se menciona el funcionamiento de 10 mesas territoriales⁴⁵, las cuales son acompañadas desde la Mesa Nacional de Alianzas Público Privadas para Generación de Ingresos en población en Pobreza Extrema y Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia – MNAPP, liderada por la ANSPE y conformada por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI, Departamento Nacional de Planeación – DNP, y el Departamento para la Prosperidad Social – DPS.

En Octubre de 2013, se realizó el primer encuentro de la Red de Mesas Territoriales de Alianzas Público Privadas de Colombia, espacio que dio oportunidad para visibilizar las mesas y el intercambio de experiencias.

Debido a la reciente conformación de las mesas, la Contraloría, realizará seguimiento al avance logrado por las mesas territoriales en la consecución de oportunidades concretas de generación de ingresos para la población víctima y en pobreza extrema, a medida que se vayan desarrollando las acciones de coordinación y articulación con los diferentes actores del orden nacional y territorial que tienen relación directa o indirecta con el tema de generación de ingresos para esta población.

⁴⁵ Cartagena, Pereira, Armenia, Manizales, Bucaramanga, Medellín y Soacha. En los últimos meses de 2013, es de resaltar la puesta en marcha de tres (3) nuevas Mesas Territoriales, en los meses de octubre y noviembre de 2013, a saber: Cali y Yumbo en el Valle del Cauca y Santander de Quilichao en Cauca.



7.8.3. Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado. Fondo Administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX (Convenio de Cooperación N° 389 de 2013).

El Fondo está destinado a financiar créditos educativos exonerables de pregrado, en respuesta a lo ordenado por la Ley 1448 de 2011 *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

El Fondo se otorga a estudiantes víctimas del conflicto armado interno colombiano incluidos en el Registro Único de Víctimas – RUV, o reconocidos como tales en los procesos de Justicia y Paz y que estén cursando o vayan a cursar programas educativos en el nivel técnico profesional, tecnológico o universitario, en modalidad presencial en Colombia.

El Fondo es una medida adoptada por el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaria de Educación Distrital en el ejercicio de sus competencias para fomentar el acceso, permanencia y graduación de la población víctima en educación superior, en cumplimiento del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, artículo 95 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011, artículo 88 Decreto 4633 de 2011, artículo 62 Decreto 4634 de 2011 y artículo 52 Decreto 4635 de 2011.

Según información aportada por la oficina asesora de planeación de la entidad, en respuesta a la solicitud realizada por la Contraloría, la población víctima, puede acceder a partir de 2011 a créditos educativos con tasa de interés real 0% que pertenezcan a los estratos 1,2,y 3 además de subsidios de sostenimiento, tanto en épocas de estudios como de amortización. La población beneficiaria de créditos educativos puede acceder a subsidios por el 25% del valor del crédito por graduación, siempre y cuando cumplan con los puntajes establecidos por la metodología SISBEN III, de acuerdo con la disponibilidad o la apropiación asignada de recursos por parte de la Nación.

Adicionalmente, se les otorgará una condonación del 100% del valor del crédito si obtienen resultados sobresalientes en las pruebas de estado Saber Pro, conforme a la disponibilidad de recursos por parte del estado.

De acuerdo con lo anteriormente explicado, el ICETEX durante la vigencia 2013, aprobó con recursos propios 3.366 créditos nuevos por valor de \$8.647 millones, incluyendo subsidios de sostenimiento por valor de \$1.349 millones y durante el primer semestre de 2014, se han aprobado 1.564 créditos nuevos por \$3.953 millones, incluyendo subsidios de sostenimiento por \$633 millones.



El Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado, suscrito el 24 de mayo de 2013, convenio marco de cooperación N° 389 de 2013, ejecutó 621 apoyos para matrícula y sostenimiento para igual número de estudiantes por \$1.217.312.862, durante el segundo semestre de 2013.

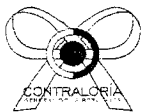
Los créditos educativos otorgados a través del fondo serán condonados en el 100%, con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Cumplir con la totalidad del tiempo de estudios y culminar satisfactoriamente los mismos.
2. Obtener título o grado respectivo expedido por la Institución de Educación Superior.
3. Revertir el conocimiento adquirido en beneficio del desarrollo del Programa de Voluntariado de la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas.

En torno al voluntariado, la UARIV, realizó en el mes de noviembre de 2013 los primeros contactos con los 621 participantes, informando sobre las actividades que debían hacer para el voluntariado en el primer semestre y se enviaron correos electrónicos información pertinente para legalizar la participación de los estudiantes.

Para el primer semestre de 2014, se han aprobado 2.015 nuevos créditos de los cuales se han legalizado 1.323; el cronograma de la convocatoria indica publicación de resultados entre el 9 y el 13 de junio de 2014, la legalización de créditos exonerables se prevé entre el 16 de junio y el 18 de julio de 2014. Finalizado el proceso se conocerá el monto de los recursos que se comprometerán.

Por tratarse de un proceso que se encuentra en fase de operación y ajuste, y teniendo en cuenta que no se cuenta con suficiente información que permita evaluar la efectividad del programa dirigido a la población víctima del conflicto armado para fomentar el acceso, permanencia y graduación de la población víctima en educación superior, la Contraloría continuará monitoreando el proceso con el fin de pronunciarse sobre los adelantos o retrocesos en el logro de los objetivos planteados.



7.8.4. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Min.CIT

Según lo dispuesto por el artículo 2 del decreto 250 de 2005, por medio del cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones, el cual dispone la promoción de programas de generación de ingresos rural y urbana, la cual será promovida en el ámbito urbano por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Fomypime, entre otros para impulsar la financiación de programas de generación de ingresos. Así mismo, en el CONPES 3616 de 2009, se encuentran establecidas las acciones relacionadas con la identificación de la demanda de servicios de desarrollo empresarial (financieros y no financieros) de la PPED que cuenta con proyectos productivos, así como la definición de instrumentos de cofinanciación para facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial, lo cual es recogido en la ley 1448 de 2011, decreto 4800 de 2011 y en CONPES 3726 de 2012, y en el cual se encuentra el Ministerio como una de las entidades encargadas de ejecutar la política de Generación de Ingresos, respecto a los programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano.

En la Ley 1450 de 2011 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 – “Prosperidad para Todos”, indica que el Gobierno Nacional debe apoyar la actividad empresarial e innovadora de las empresas, para lo cual dispuso que Bancoldex “migrará a un modelo de banca de desarrollo integral, incorporando funciones de desarrollo y ofreciendo servicios y actividades complementarias de crédito”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno nacional para ejecutar sus objetivos, estableció en el artículo 44 de la Ley 1450 (modificó el artículo 17 de la Ley 590 de 2000 - Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa), la creación del “...Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, como un sistema de manejo separado de cuentas de Bancoldex, que para todos sus efectos se asimilará a un patrimonio autónomo y quien lo administrará a través de una cuenta de orden...”, el cual tendrá como objeto la aplicación de instrumentos financieros y no financieros, estos últimos, mediante cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades para la innovación, el fomento y promoción de las Mipymes.

De otra parte, en la respuesta del Ministerio a la solicitud de información respecto a la Actuación Especial que adelanta la CGR, informa que Bancoldex suscribió convenio interadministrativo de administración con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual tiene como objeto “Establecer los términos entre el Ministerio y BANCOLDEX para la entrega de la administración a BANCOLDEX del Fondo de Modernización e Innovación para las micro, pequeñas y medianas



empresas, según lo establecido en el artículo 6 del Decreto 3321 de 2011”, asumiendo la administración desde finales del mes de octubre de 2011.

Así las cosas, el Ministerio informa que durante el periodo 2010-2014, adelantó 61 proyectos por valor de \$31.606 millones, dirigidos a población desplazada, desagregados así:

**PROYECTOS CONVOCATORIAS DESPLAZADOS
2010-2014**

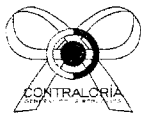
Convocatoria	Número de Proyectos	Valor Total Proyecto	Valor de Cofinanciación	Valor Contrapartida	Periodo de Ejecución
2010	16	8.361.293.468	7.220.279.500	1.141.013.968	2011-2012
211	2	1.246.646.190	958.133.400	288.512.790	2012-2013
2012	36	17.554.417.124	16.440.386.720	1.114.030.404	2012-2014
2013	7	4.443.235.938	3.991.611.750	451.624.188	2014-2015
TOTAL	61	31.605.592.720	28.610.411.370	2.995.181.350	

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Elaboró: Equipo de Trabajo CGR

De las anteriores convocatorias, el fondo diseñó las dos últimas, las cuales ha denominado “*Convocatoria nacional para el fortalecimiento empresarial y el desarrollo del potencial productivo de las víctimas de la violencia en condición de desplazamiento forzado*”, indicando que los proponentes identifican la población desplazada a atender con la ejecución de la propuesta presentada y que reciba recursos de cofinanciación, estableciendo sus necesidades en los componentes de servicios de desarrollo empresarial, educación financiera y acompañamiento psicosocial-desarrollo humano, con el fin de propender por la cultura productiva mediante procesos de formación, asistencia técnica, acompañamiento y seguimiento a unidades productivas individuales o de carácter asociativo, que surjan por interés de la población a la cual se dirige la convocatoria. Además, informan que las líneas temáticas que se realizan en los proyectos son: mejoramiento productivo, comercialización, innovación y desarrollo tecnológico y fomento a la exportación.

De otra parte, y según informe del gobierno nacional⁴⁶, el Ministerio con recursos gestionados en la bolsa de generación de ingresos durante 2012 y para responder al marco de políticas del Gobierno Nacional de empleabilidad y productividad, así como para la superación de la pobreza extrema a través de la Estrategia Unidos, propuso la implementación del primer Centro de Desarrollo Empresarial y Empleabilidad Próspera, bajo la metodología Small Business Development Center, SBDC, de la Universidad de Texas, el cual está dirigido a la atención en materia

⁴⁶ Informe del Gobierno Nacional sobre el avance de la Ley de Víctimas, presentado en abril de 2014 a la Corte Constitucional.



de generación de ingresos de las víctimas de la violencia y en pobreza extrema. El Centro trabaja las líneas de: a) desarrollo empresarial en términos de emprendimiento y fortalecimiento empresarial; b) empleabilidad; c) acompañamiento psicosocial; y d) resolución de conflictos. En 2013 brindó atención a población víctima en procesos de fortalecimiento empresarial, emprendimiento o empleabilidad a través de asistencia técnica y capacitaciones.

Así mismo, cuenta con los programas de Microfranquicias de Inclusión Social, el cual surge como una iniciativa de la Mesa Nacional de Emprendimiento liderada por el MINCIT, cuyo objeto está orientado a diseñar, implementar y evaluar el montaje de unidades productivas bajo la modalidad de microfranquicias, que apoyen la generación de ingresos de la población víctima según el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; desarrollo de proveedores focalizado en microempresarios de población desplazada con un perfil muy específico, hacia el desarrollo del negocio como una micro empresa; la estrategia de Grupos de Ahorro y Crédito Local, GAC, la cual busca promover la bancarización, fomentar la cultura del ahorro y facilitar el acceso a servicios financieros como el crédito y el ahorro, para promover la acumulación de capital y el fortalecimiento de las unidades productivas de las familias en pobreza extrema que hacen parte de la Red Unidos. No obstante, las gestiones presentadas y adelantadas por el Ministerio, se evidencian deficiencias en la ejecución de la política de generación de ingresos, como se observa en algunos informes de auditoría al Ministerio realizados por la CGR en las vigencias 2010-2012 y en informe de la Universidad Nacional de Colombia en cumplimiento de la ejecución del convenio 135 de 2012, por \$647.481.531, cuyo objeto fue el “Apoyo a la política de consolidación de las Micro, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional”, línea de “Apoyo a grupos poblacionales para la estructuración de proyectos en sus etapas de talleres de motivación, capacitación y tutoría”, entre otras, se tienen:

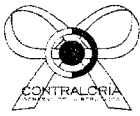
- Tardía ejecución de los recursos, así como debilidades en el registro de los beneficiarios reales de los proyectos.
- La mayoría de acciones adelantadas por el ministerio consiste en asesoría empresarial o la llamada transferencia de tecnología blanda, en donde los ejecutores solamente realizan talleres de capacitación y asesoría en procedimientos de administración, mercadeo y gestión de productos.
- Avance de ejecución financiera (100%) cuando en realidad los proyectos no alcanzan ni a un 15% de su ejecución.
- Fallas en la presentación de propuestas para participar en las convocatorias de población desplazada, teniendo en cuenta que de 172 presentadas para población desplazada solo 36 fueron viables, lo que representa un 20.93% (vigencia 2012).

- La mayoría de las ideas de emprendimiento, innovación o fortalecimiento, no se encuentran enmarcadas en las líneas de cofinanciamiento de proyectos, toda vez que según análisis individual realizado por la Universidad Nacional, con base en los registros de inscripción y las iniciativas presentadas por los participantes, mostró que sólo el 5.7% de las personas tenían posibilidad de ser elegibles, teniendo en cuenta el perfil de los proyectos, los rubros para los cuales requieren recursos, el nivel de escolaridad, respaldo económico y experiencia crediticia e innovación, son parámetros que no cumplen la mayoría de los aspirantes.
- El mayor número de ideas de negocio planteaban iniciativas de fortalecimiento, lo cual lleva implícito necesidades de recursos para capital de trabajo, adquisición de equipos e infraestructura, rubros que no aparecen o son atendidos de forma parcial en las alternativas que ofrecen los fondos financiados con recursos públicos.
- Los aspirantes muestran un alto nivel de saturación y frustración por no encontrar respuestas a sus necesidades. Diferentes entidades públicas y privadas se han ocupado de motivar y capacitar para crear y fortalecer empresas, pero casi en ningún caso de ha presentado alternativas concretas de apoyo. Esto ha generado una pérdida de credibilidad en los procesos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno nacional debe implementar mecanismos que permitan fortalecer y hacer realidad los proyectos presentados y/o desarrollados por la población víctima en coordinación con las demás entidades que tienen que ver con la política de generación de ingresos, lo que les permitiría eliminar las barreras de acceso en la creación y fortalecimiento de negocios, coadyuvando así a la superación del estado de cosas inconstitucionales.

7.8.5. Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA

El SENA dentro de su competencia ha desarrollado más de 2.654 programas orientados a la formación de víctimas de la Violencia desde el año 2010 a febrero de 2014, también maneja más de 63 alianzas SENA, DPS y Sector Empresarial en 18 departamentos. Cuenta con la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación de las Víctimas del Conflicto Armado, y tiene previsto iniciar la atención de las víctimas identificadas con la construcción del perfil productivo desarrollado por el Ministerio del Trabajo una vez dicho Ministerio remita al SENA la relación de las personas objeto de atención. Dicho proceso se observa frenado al igual que el avance de formación a las víctimas y la identificación de los programas de formación para competitividad y estabilidad laboral.



El programa “Jóvenes Rurales Emprendedores”, apunta a la inclusión social y económica de personas y comunidades rurales, sirve de apoyo para desarrollar un espíritu emprendedor en los jóvenes y población vulnerable de este sector, promoviendo la formación y la diversificación productiva a través de la creación de nuevos negocios en el sector agroindustrial, pecuario, industrial y de servicios para evitar el flujo migratorio hacia las áreas urbanas, garantiza el relevo generacional de conocimiento y facilita el ingreso al mercado laboral de esta población. Este paquete debe ir acompañado de la política de retorno y distribución de tierras, formación para el trabajo, generación de empleo e ingresos y emprendimiento. Así las cosas, se verifica que aún no hay sincronización adecuada de las entidades para desarrollar la política acorde con las necesidades de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

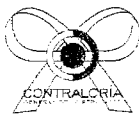
Ahora, tomando el modelo de las locomotoras de desarrollo del programa de gobierno se tiene que la locomotora de la política de víctimas, la forma un conjunto de ruedas las cuales andan a diferentes velocidades, unas más lentas que la normal, obligando a que la velocidad final se disminuya considerablemente, esto se traduce en que hay una política buena, firme y progresiva pero el avance es muy lento comparado con la meta final de llegada la cual es atender adecuadamente a más de 6 millones de víctimas del conflicto armado.

La Contraloría General de la República, como órgano de control fiscal y conforme a lo señalado en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, en cumplimiento de las funciones de seguimiento y monitoreo, continuara ejerciendo la vigilancia sobre los avances y retrocesos en la implementación de la política de formación para el empleo de la población víctima del conflicto armado.

7.8.6. Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO

Mediante oficio N° 2014EE0034660 del 27 de febrero de 2014 se preguntó a la presidencia de FINAGRO sobre su gestión de acuerdo a las directrices del Plan de Control y Vigilancia Fiscal (PVCF) de la presente vigencia, las auditorías de política pública deben cubrir el periodo 2010-2014, a fin de evaluar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

1. Listado de proyectos productivos y de estabilización socioeconómica financiados por el sistema del crédito agropecuario a la población víctima del conflicto armado para el período 2010-2014. Indicar: tipo de proyecto, ubicación, beneficiario(s), documento de identificación, monto invertido, monto financiado, plazo, condiciones de pago y estado actual del proyecto. Solicitamos precisar cuáles fueron siniestrados y cuáles son beneficiarios del fondo agropecuario de garantías (FAG).



Respuesta: FINAGRO presenta en base Excel listado de los créditos agropecuarios financiados a la población víctima del conflicto armado para el periodo 2010-2014 desagregado como lo solicitan en el requerimiento. Este listado contiene información respecto al Incentivo a la Capitalización Rural y el Fondo Agropecuario de Garantías. Con respecto a la casilla FAG aparecen como vencidos y como cancelados, en la ubicación solo aparece por departamento no por municipio. Aparecen 3450 registros de 2010-2014.

2. Listado de población víctima beneficiaria de indemnización administrativa en que FINAGRO haya participado en el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos.

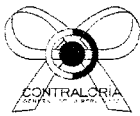
Respuesta: En relación al listado de la población víctima beneficiaria de indemnización administrativa en que FINAGRO ha participado en el Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada de los Recursos, informamos que FINAGRO ha participado en eventos de acompañamiento en Medellín y Apartado pero nuestra función es brindar la información a las víctimas para acceder al Programa que tiene FINAGRO para esta población. No existen listados de la población a la que se le ha brindado información.

3. De los proyectos financiados con el Certificado de incentivo forestal CIF y con el incentivo a la capitalización rural ICR, cuales beneficiaron población víctima del conflicto armado e informar sobre los beneficiarios (con la misma información solicitada en el punto 1)

Respuesta: De los proyectos financiados con el Certificado de Incentivo Forestal CIF, el papel de FINAGRO dentro del Programa, es únicamente el de pagador y en la información requerida para abonar el Incentivo, no hay documento alguno en el cual se pueda identificar los proyectos de reforestación que los beneficiarios sean víctimas del conflicto armado.

7.8.7. Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP

Mediante oficio N° 2014ER0050344, la Contraloría solicitó información a la entidad sobre las directrices impartidas en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 131 de la Ley 1448 de 2011: *“La calidad de víctima será criterio de desempate, en favor de las víctimas, en los concursos pertenecientes a los sistemas de carrera general y carreras especiales para acceder al servicio público”*. En razón a que la entidad competente para responder es la Comisión Nacional del Servicio Civil, se registra la respuesta enviada por dicha entidad mediante oficio N° 2014ER0050344 en la cual se reporta que para las convocatorias para acceder al

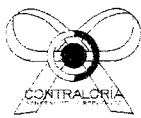


Contraloría
General de la República
Contraloría de
Boyacá

Servicio Público que tuvieron apertura con posterioridad a la expedición de la Ley, se incluyó en los criterios de desempate lo establecido en el artículo anteriormente referenciado. Se cita un ejemplo de la Contraloría de Antioquia, donde en el acto administrativo por el cual se convoca a concurso, se definen criterios de desempate y el segundo es precisamente el art. 131 de la Ley 1448.

De otra parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil, agrega que no le es posible determinar los casos en los que se presenten desempates en favor de la población víctima del conflicto en razón a que esta última etapa del proceso le corresponde adelantarla a la respectiva entidad.

Teniendo en cuenta que dentro de las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil está entre otras: (...) e) Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia, se hace necesario insistir en el cumplimiento del seguimiento y monitoreo que permita evaluar la eficacia en la aplicación del instructivo impartido por la entidad.



6. CONCLUSIONES

Con base en lo observado a través del desarrollo de la actuación especial, se pueden precisar algunas conclusiones.

El marco normativo para la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado no es claro cuando se trata de población víctima de hechos diferentes al desplazamiento forzado, puesto que la Ley 1448 de 2011 optó por remitir a la normatividad anterior. En ese mismo sentido, y por la misma razón, no es clara su ubicación en el contexto de la reparación integral. Las medidas para la estabilización socioeconómica de la población desplazada se contemplan en el marco del retorno o reubicación, cuando la mayor parte de la población víctima del conflicto armado continúa en situación de desplazamiento, concentrada en grandes ciudades o migrando, y por tanto no tienen la posibilidad de acceder a la oferta estatal en este componente. Ese hecho conduce a la persistencia de la situación de vulnerabilidad y a la dependencia, para su sostenimiento, del apoyo estatal, con lo que la implementación de la Ley se torna en asistencialismo.

La Ley 1448 de 2011, que contempla todas las disposiciones para la asistencia, atención y reparación de la población desplazada, remite a lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 para la estabilización socioeconómica. Sin embargo, la Ley 387, establece las medidas de forma general, sin designar claramente responsabilidades, ni caminos para el logro de los objetivos propuestos.

Así, el marco normativo que rige la generación de empleo e ingresos y la estabilización socio económica de las víctimas del conflicto es disperso y carece de una estructura coherente tanto en las medidas como en la fijación de responsabilidades institucionales, que no logra ser superada con los instrumentos de planeación. La distribución institucional de responsabilidades a las instituciones refleja lo anacrónico que resulta el marco vigente y evidencia que no recoge la nueva institucionalidad.

No se cumplen a cabalidad las disposiciones contempladas por el marco legal, de planeación, sentencias y autos emitidos por la corte constitucional para el logro de la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado. El marco de planeación de la política está vencido y el avance en el cumplimiento de las responsabilidades allí asignadas ha sido mínimo.

Las instituciones aún no tienen claro cuál es la ruta a seguir para la ejecución de la política de estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado, pese a que el DPS, como rector de la política, construyó un marco conceptual. Aún falta avanzar en la definición concertada de roles y en la



comprensión y determinación sobre cómo integrar esa base conceptual a la oferta programática, de manera que ésta sea coherente, evite la duplicidad de esfuerzos y propenda la mayor cobertura y mejor distribución posibles.

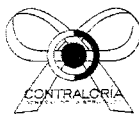
En algunos programas de generación de ingresos, la población no invierte adecuadamente los recursos por la falta de supervisión y mecanismos de seguimiento. Por lo tanto la población continúa dependiendo del apoyo estatal sin lograrse la estabilización socioeconómica. A ello se unen problemas estructurales del sector Agropecuario como fluctuación de precios, mínimas estrategias de adaptación a fenómenos climáticos adversos, deficiencias en infraestructura que no permiten que los programas de apoyo a proyectos productivos sean rentables, sostenibles y exitosos, a pesar del gran esfuerzo y recursos invertidos.

Es mínimo el avance, en la caracterización de la población y de la vocación productiva de los territorios, necesario para el diseño de los programas y proyectos de generación de ingresos y por tanto los programas existentes no responden a un contexto regional, aumentando el riesgo de fracaso de los proyectos, pérdida de recursos e insostenibilidad ambiental.

La oferta de programas de generación de ingresos no se da a conocer en el territorio. En general, la población visitada manifiesta que la oferta de generación de ingresos no se comunica en los territorios y para ellos es difícil conocerla, ya que viven alejados de las oficinas territoriales y no tienen acceso a internet, medio usual de difusión del tema.

Muchos de los programas en ejecución no cuentan con asistencia técnica suficiente y pertinente, que permita mejorar la productividad y rentabilidad de los proyectos. En varios de ellos no se garantiza la asistencia técnica, en otros no tiene la suficiente periodicidad y en muchos otros, no se logra que el agricultor apropie y desarrolle las competencias para enfrentar los problemas que se presentan. En varias ocasiones, los productores acatan recomendaciones sin entender su fundamentación, sin adquirir el criterio para una posterior toma de decisiones y en otros programas no se aportan al agricultor los recursos para implementar las recomendaciones. El resultado es que los beneficios de la asistencia técnica se pierden y no se mejora la competitividad de los sistemas productivos.

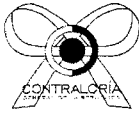
Las condiciones de seguridad en los territorios ponen en riesgo la sostenibilidad de los proyectos productivos. En muchas regiones aún se registra presencia de grupos armados y no hay condiciones que permitan el retorno de la población, lo que restringe el acceso de la población a los recursos necesarios para desarrollar proyectos productivos para su estabilización socioeconómica.



7. RECOMENDACIONES

Con la actitud proactiva que ha caracterizado el desarrollo de las actuaciones especiales que adelanta la Contraloría para cumplir con la disposición legal de realizar seguimiento al diseño e implementación de la Ley 1448 de 2011, nos permitimos precisar algunas recomendaciones que se derivan del trabajo presentado en este informe:

- Es indispensable que las instituciones líderes de los sectores Inclusión social – DPS, y agropecuario – MADR, convoquen y orienten a las entidades responsables de diseñar y ejecutar la política de formación, generación de empleo, generación de ingresos y estabilización socioeconómica para que, a partir del fundamento conceptual, asignen roles y responsabilidades de manera que se logre: una única caracterización socio-laboral de la población víctima del conflicto armado; la caracterización del perfil productivo del territorio; ajuste y coordinación de la oferta programática; definir criterios para un seguimiento sistemático e instancias de evaluación y redireccionamiento.
- En ese contexto, es necesario implementar estrategias viables de articulación institucional, que incluya a los distintos niveles de gobierno y canales de comunicación con las asociaciones y organizaciones de víctimas.
- También es necesario fijar parámetros para aunar esfuerzos que permitan una mayor eficiencia y eficacia de los recursos invertidos. Es este propósito es conveniente la participación activa del DNP, para apoyar la formulación y seguimiento de los programas y proyectos.
- Es necesario que la Mesa de Generación de Ingresos opere como un mecanismo de retroalimentación de la política, en el contexto del SNARIV, con base en un trabajo más continuo y constante. En ese ámbito debe socializarse e implementarse, rápidamente, la ruta de Generación de Ingresos y las acciones de articulación de allí derivadas para atender a la población. Todas las instituciones participantes deben tener iniciativa y comprometerse para lograr los propósitos.
- Las instituciones de carácter nacional deben trabajar coordinadas y articuladas con las entidades territoriales, ya que son estas quienes conocen y permanecen en el territorio y por tanto, esta es una de las principales vías para lograr que los proyectos respondan realmente a las



necesidades de la población y que tengan continuidad una vez concluye el apoyo brindado desde el orden nacional.

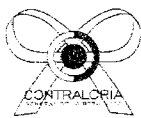
- El Ministerio de Agricultura como cabeza del Sector Agropecuario, debe trabajar por buscar solución a los problemas de carácter estructural del sector agropecuario (Precios, comercialización, cambio climático, infraestructura, comercialización, desarrollo tecnológico, entre otros), que no permiten que los programas logren resultados exitosos, a pesar de la gran inversión y esfuerzo.
- Se requiere un marco legal y de planeación más completo y actualizado, que defina claramente el rol y responsabilidades de cada una de las entidades que tienen competencia con la política de formación, generación de empleo, generación de ingresos y estabilización socio económica de la población víctima del conflicto armado. Es necesario actualizar el Conpes 3616 de 2009 o, alternativamente, diseñar un instrumento orientador la política con el que se superen todas las deficiencias referidas en este informe.
- Es necesario que las metas e indicadores de los programas de generación de ingresos puedan medir el impacto de los programas sobre las condiciones de la población, ya que las metas e indicadores actuales solo establecen el número de personas atendidas, sin que se pueda evaluar si realmente los programas están contribuyendo a mejorar la situación socioeconómica de la población, a alcanzar el Goce Efectivo de Derechos y a superar la condición de vulnerabilidad.
- La Ruta de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado, debe ser flexible, de forma tal que sea posible que la población que no requiere asistencia y atención, pueda pasar inmediatamente a los componentes de reparación, sin que sea necesario pasar previamente por los otros componentes de la ruta. Esto permite un uso más eficiente de los recursos y aumentar la velocidad de implementación de la ruta.
- El convenio de intercambio y verificación de la condición de la población víctima del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas, es urgente y necesario para garantizar la veracidad de la información y evitar la suplantación. Además se requiere generar mecanismos de registro e intercambio de información que permitan consultar el acceso de los beneficiarios a los programas para evitar la concentración de los recursos en algunas personas mientras otras permanecen sin atender.



- Las estrategias de seguimiento deben incluir mecanismos de supervisión y alertas tempranas que permitan detectar y superar oportunamente dificultades en formulación, ejecución y acompañamiento.
- Finalmente, la Contraloría General de la República insta a las entidades a procurar un uso más eficiente y eficaz de los recursos de la política para aumentar su cobertura y atender regiones y poblaciones que aún no han sido priorizadas.



8. ANEXOS



ANEXO No. 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO NIVEL CENTRAL	CANTIDAD	VALOR (millones \$)
ADMINISTRATIVOS	72	-
FISCALES	0	-
DISCIPLINARIOS	0	-
PENALES	0	-