



Enabling poor rural people to overcome poverty  
Ouvrir pour que les populations rurales pauvres se libèrent de la pauvreté  
Dar a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza  
تمكين السكان الريفيين الفقراء من التغلب على الفقر

## REPUBLICA DE COLOMBIA

### Proyecto Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad (TOP)

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Misión de evaluación de los avances en la implementación del proyecto<sup>1</sup>

1 al 13 noviembre 2015

#### I. Antecedentes

1. El Proyecto "Construyendo Capacidades Empresariales Rurales, Confianza y Oportunidad (TOP)" fue declarado efectivo en diciembre de 2012 con una duración prevista de 5 años hasta diciembre de 2017. El Préstamo, de US\$ 50 millones, es financiado por el FIDA con sus propios recursos y mediante la contribución del Fondo Fiduciario español. Desde su inicio, el Proyecto es ejecutado a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), iniciando su ejecución en julio de 2013 con la suscripción del convenio de administración con la entidad seleccionada y la contratación del equipo técnico esencial de la Unidad Nacional de Coordinación. Actualmente el Proyecto se encuentra iniciando su tercer año de implementación efectiva (27 meses) y próximo a cumplir su tercer año desde el momento de la efectividad del Préstamo.
2. En enero de 2015, tras una demora en la ejecución técnica y financiera, se realizó una misión de apoyo a la implementación del Proyecto TOP con el objetivo de identificar las principales causas internas y externas y recomendar medidas y acciones necesarias para asegurar la plena ejecución del Proyecto en la prestación de los servicios de desarrollo rural comprometidos para atender a la población objetivo. Como resultado, la misión de supervisión identificó, junto con el MADR, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y de Crédito Público, un conjunto de medidas prioritarias a ser llevadas a cabo al inicio de 2015 para mejorar la eficiencia en la ejecución y el desempeño de las actividades del Proyecto, entre las cuales se destacaban: i) ajustes al diseño y a la estructura de organización del Proyecto; ii) revisión de la estrategia de implementación y, iii) medidas para agilizar la operatividad del Proyecto, incluyendo arreglos institucionales y administrativos.
3. Con estos antecedentes, la actual misión tuvo como objetivo valorar los avances en la ejecución del Proyecto a partir del diagnóstico de enero, e identificar un conjunto de soluciones para viabilizar la ejecución de la operación en aquellos componentes y actividades donde todavía no se habían logrado avances substantivos. La misión empezó el día 01 de noviembre y contó con una visita de terreno a los municipios de Saravena y Tame en el departamento de Arauca, donde se reunió con el

<sup>1</sup> La misión estuvo formada por el Sr. Juan Moreno B. (Gerente de Programa del FIDA para Colombia) y los consultores Sr. Francisco David e Silva (especialista institucional) y la Sra. Giulia Pedone (especialista en implementación de proyectos de desarrollo rural). En diversos encuentros la Misión contó con la participación de representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además de representantes del Departamento Nacional de Planeación. La discusión del presente documento se realizó y consensuó con la participación del Sr. Juan Pablo Díaz Granados (Viceministro de Desarrollo Rural del MADR) y el Sr. Fernando Puerto (Director de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del MADR).

equipo de la Unidad Territorial, con líderes y lideresas de 12 asociaciones ya habilitadas, y que han comenzado a recibir los beneficios del Proyecto y que están llevando a cabo actividades de negocio, además de reunirse con representantes de las autoridades locales y los equipos de terreno (promotores municipales, coordinadores territoriales, etc.).

4. La misión confirmó la relevancia del Proyecto en el marco de la construcción del proceso de paz, como propuesta válida y en línea con los objetivos y prioridades nacionales, y herramienta eficaz en el proceso de reconstrucción del tejido social en zonas fuertemente afectadas por el conflicto, generación de confianza y fortalecimiento de capacidades en los territorios. Se constata la importante presencia de actividades económicas de base agropecuaria, permitiendo ampliar sus oportunidades sea para reforzar su seguridad alimentaria y luego la comercialización de sus excedentes. La misión destacó también la pertinencia de la propuesta técnica del Proyecto y de la metodología adoptada, por estar llegando a las familias más vulnerables que conforman la población objetivo, entre las cuales hogares en situación de desplazamiento y personas víctimas de violencia, mujeres jefas de hogar y jóvenes. Al mismo tiempo, se revela la buena recepción de las propuestas del Proyecto y la amplia adhesión a las iniciativas entre las familias rurales que confirma la pertinencia de la operación, el alcance de sus objetivos principales y el enfoque y metodología de intervención.
5. No obstante, este escenario contrasta con una dinámica de implementación del Proyecto y de baja ejecución financiera que dificulta sensiblemente la puesta en práctica de las actividades propuestas, poniendo en riesgo la misma viabilidad de la operación. Los cambios institucionales y la complejidad en la gestión de procesos para atender en los territorios a las familias beneficiarias están afectando la credibilidad del Proyecto.
6. Cabe mencionar que, a pesar de un complejo tejido institucional y algunas decisiones que han afectado su implementación durante el año, el Proyecto ha registrado unos avances en el curso de 2015:
  - i) Se ha consolidado un equipo técnico en la Unidad de Coordinación Nacional y en los equipos técnicos territoriales, que comprenden la racionalidad del Proyecto y sus instrumentos, y han establecido una relación promisorio con los grupos beneficiarios y los actores locales relevantes.
  - ii) El proyecto ha logrado llegar a 69 municipios (sobre un total previsto de 100) e involucrar a 16.800 familias sobre la meta de 50.000. A la fecha, el proyecto cuenta con 16 Unidades Territoriales activas (sobre un total previsto de 18) y 92 promotores.
  - iii) Sobre un total de 1255 grupos que en 2014 se han presentado a la convocatoria para competir en la cofinanciación por parte del Proyecto de pequeñas iniciativas económicas, 561 grupos cuentan con orden de pago asociados a incentivos por un valor total de aproximadamente 1.120 millones de pesos colombianos. Al 31 de octubre, 494 grupos (88% del anterior subtotal) han recibido efectivamente los recursos a sus cuentas bancarias.
  - iv) El número de grupos postulantes en la convocatoria 2014 y que no continuaron en el proyecto asciende a cerca de 260. Muchos de estos grupos tomaron esta decisión debido a las demoras en el inicio de las transferencias de giros ocasionado por la postergación en la recontratación del equipo de la Unidad Nacional de Coordinación y del equipo de terreno al inicio del presente año.
  - v) A pesar del considerable número de grupos que desertaron del proyecto, los grupos actualmente activos ascienden a 992, integrados por 16.800 familias, de los cuales 561 como

se mencionó anteriormente están vinculados formalmente al proyecto y otros 431 (43%), que han sido aprobados en las instancias de habilitación y asignación de recursos del Proyecto, siguen a la espera que sean realizados los trámites administrativos y de giro a sus cuentas bancarias de la cofinanciación del Proyecto.

- vi) Dentro del total de grupos existe un alto número de mujeres que corresponden al 59% de la población participante.
  - vii) Es notable la participación de los grupos de familias participantes en el proyecto en actividades agropecuarias y de agroindustria, las cuales en total representan más del 70% de las iniciativas económicas asociativas seleccionadas por los grupos.
7. La ejecución presupuestaria, si bien ha progresado iniciando las transferencias directa de incentivos a la población beneficiaria, continua siendo baja a causa de la demora en la transferencia de recursos y la falta de agilidad administrativa del Proyecto, lo cual ha generado desconfianza entre las familias y que compromete no solo el desempeño de las actividades propuestas sino, en contextos de post conflicto donde actúa un conjunto de actores “extra-institucionales”, ponen en riesgo el mismo equipo técnico que opera en el terreno a directo contacto con las comunidades. Los problemas en la administración y ejecución financiera han también comprometido la contratación del personal en los territorios (promotores, talentos) y de consecuencia afectado la operatividad del Proyecto.
  8. La misión también ha detectado que los recientes cambios en la gestión al interior del MADR han generado algunos progresos para lograr mejores condiciones de operación. Sin embargo, se vuelve a detectar que subsisten problemas en la comprensión de la naturaleza y enfoque del Proyecto, diseñado para validar una estrategia de inversión pública en territorios de post conflicto, así como en los arreglos institucionales previstos para su implementación.
  9. En este marco, la misión ha formulado una serie de recomendaciones que permitan a las instituciones involucradas decidir sobre la viabilidad actual de la operación y los cambios imprescindibles que deben ser realizados para alcanzar una efectiva contribución a las tareas de la construcción de la paz junto a las poblaciones víctimas de la violencia y en las zonas rurales del país.

## **II. Conclusiones principales**

10. La misión evalúa de manera muy positiva el alto nivel de adhesión al proyecto de la población potencialmente beneficiaria. El proyecto está llegando a poblaciones víctimas de la violencia en 68 municipios rurales con una propuesta técnica pertinente orientada a reconstruir el tejido social. La misión pudo constatar en las visitas efectuadas en los municipios de Saravena y de Tame la adecuada calificación y elevada motivación de los promotores y capacitadores presentes en estos municipios. Y así mismo, la aceptación y aprecio por parte de los grupos beneficiarios visitados, los cuales están integrándose a nuevas asociaciones rurales iniciando un proceso de construcción de confianza a partir de múltiples iniciativas colectivas.
11. La misión constató que, debido a la indefinición de roles, responsabilidades y competencias de los distintos actores involucrados en la ejecución, los mecanismos y procedimientos administrativos y financieros son burocráticos e ineficientes generando resultados en términos de ejecución física y financiera inaceptablemente bajos en un contexto en el cual los beneficiarios se han movilizado y alineado con la propuesta de trabajo del Proyecto Capacidades Empresariales.

En consecuencia de lo anterior, la eficiencia y los tiempos de respuesta en los procesos administrativos, incluyendo los relacionados con los pagos, se encuentra disociada de las necesidades y del entusiasmo de las familias beneficiarias, lo que resta credibilidad al proyecto.

12. La misión considera que de permanecer la situación actual, es improbable que el Proyecto logre cumplir sus objetivos y generar los resultados e impactos esperados por lo que se requiere implementar algunas medidas de corto plazo por parte del MADR en su calidad de organismo responsable de la ejecución del proyecto. Las medidas imprescindibles que deberán ser accionadas a la brevedad por el MADR y hasta el 31 de diciembre de 2015 se presentan a continuación:

- a) Formalizar a través de instrumento apropiado (enmienda de la Resolución 482 de diciembre 2012): (i) la modificación de la composición de la Unidad Nacional de Coordinación, de conformidad con las medidas 25, 26 y 27 del memorando de la misión conjunta MADR-DNP-MAHCP-FIDA del 13 al 19 de Enero de 2015, ya aprobada por el FIDA a través del mismo memorando; (ii) la designación del Coordinador Nacional como responsable de la ejecución física y financiera, incluida su responsabilidad como ordenador del gasto del Proyecto. La Misión recomienda que el MADR consulte con el FIDA sobre el texto de la enmienda previo a la firma oficial.
- b) Entablar negociaciones con la CCI a fin de realizar las modificaciones al Contrato N° 20130286 entre el MADR y la Corporación Colombia Internacional (CCI) necesarias para delimitar las actividades a desarrollar por la CCI en tanto entidad administradora de recursos a las funciones de: (i) ejecución de los pagos que le sean ordenados por el Coordinador Nacional, (ii) apoyo a la realización de las contrataciones y adquisiciones que le sea solicitado por el Coordinador Nacional, (iii) suscripción de contratos del Proyecto con base en las comunicaciones que reciba del Coordinador Nacional. En el caso que el MADR se proponga mantener a la CCI como encargada de la contratación del personal del proyecto, la Misión recomienda que en las modificaciones al contrato con la CCI se incluyan disposiciones claras y precisas estableciendo la sujeción exclusiva del personal del Proyecto a la cadena de supervisión establecida por el MADR, a través de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos adscrita al Viceministerio de Desarrollo Rural. Los ajustes al contrato deberán incluir disposiciones relativas a: (i) tiempos máximos razonables para tramitar pagos y completar procesos de contratación y adquisición, y (ii) estipular que la propiedad de todos los documentos preparados por la CCI para el MADR desde el inicio del contrato en 2013 pasaran a la propiedad exclusiva del MADR;
- c) Solicitar al FIDA, a más tardar el 20 de noviembre de 2015, la aprobación de una prórroga de 24 meses de las fechas de terminación y de la fecha de cierre de la Donación FIDA G-I-C-1360. Al 31 de diciembre el MADR definirá y presentará a la no-objeción del FIDA la ruta más idónea y el proceso y métodos de selección para elegir la entidad externa especializada en temática de juventud rural emprendedora, encargada de la implementación de la Donación FIDA G-I-C-1360. La Misión recomienda tener en cuenta las recomendaciones realizadas por el FIDA a través de una misión de apoyo, realizada durante el segundo semestre de 2012, y en la cual se proponía un mecanismo de invitación directa a instituciones especializadas.
- d) Comunicar oficialmente al FIDA, una vez expedida la Ley de Presupuesto y el Decreto de liquidación del mismo, los valores apropiados definitivos que el MADR destinaria para la vigencia 2016 preliminarmente establecida en poco más de \$ 18,962 millones de pesos colombianos. Expedida la respectiva Ley el MADR informará al FIDA de cada una de las fuentes de financiación del proyecto, a saber: (i) Gobierno, (ii) Préstamo I-871-CO, (iii) Préstamo E-10-CO, (iv) donación G-I-C-1390. Esta asignación debería considerar, por un lado, atender los compromisos en las familias incorporadas inicialmente en 40 municipios, los incentivos para una nueva convocatoria para las familias que residen en los 28 municipios abiertos durante 2015 y la posibilidad de

integrar los 32 municipios faltantes para lograr el despliegue entre los 100 municipios definidos en el diseño del Proyecto;

- e) Comunicar al FIDA la voluntad del MADR de contratación continuada al menos anualmente al equipo de implementación del Proyecto evitando situaciones de inestabilidad vivida durante 2015, de acuerdo a las Condiciones Generales del Contrato de Préstamo;
  - f) Asegurar que la CCI ejecute antes del 31 de diciembre de 2015 la totalidad de los pagos que le sean ordenados por la UNC atendiendo los compromisos de transferencia con las familias beneficiarias y los proveedores. El FIDA, a pesar de la demora en la entrega de la Auditoría, está disponible para autorizar el desembolso de los recursos aun disponibles como anticipo de la cuenta especial (cerca de 1 millón de dólares americanos).
13. Una vez implementadas las medidas arriba indicadas, el MADR a través de la Unidad Nacional de Coordinación del Proyecto, realizaría las siguientes actividades principales: (i) Modificación del Manual de Operaciones del Proyecto y presentación a la No Objeción del FIDA previa aprobación por el Comité Directivo; (ii) La incorporación de ajustes a la Resolución N 251, de 2014, para asegurar coincidencia con el Manual de Operaciones en tanto instrumento jurídicamente válido para establecer las reglas de operación y funcionamiento del Proyecto Capacidades Empresariales de acuerdo al Convenio de Financiación; (iii) Convocatoria para la selección y contratación de las vacantes necesarias para completar el equipo de trabajo en el inicio de 2016, previa no-objeción del FIDA; iv) Convocatoria para movilizar a las asociaciones de los municipios que serán atendidos en el inicio de 2016, previa no-objeción del FIDA; v) Analizar la posibilidad de que el Proyecto Capacidades Empresariales sea beneficiario del régimen de vigencias futuras de manera de superar las restricciones que derivan de la vigencia anual de los recursos que son puestos a disposición del Proyecto, vi) Iniciar una reflexión conjunta con el FIDA sobre la pertinencia de: (i) transferir el Proyecto a la nueva institución que será creada para promover y gestionar el desarrollo rural una vez se expidan los decretos que establecen el nuevo diseño institucional; y (ii) prorrogar el periodo de implementación del Proyecto más allá de Diciembre de 2017.
14. El MADR informó a la Misión haberse reunido con la firma auditora contratada y confirmó que presentará al FIDA el informe de auditoría externa de las vigencias 2013 y 2014 a más tardar al 31 de diciembre de 2015.
15. La Misión recomienda al MADR comunicar al FIDA si se presenta algún evento que impida la implementación del conjunto o alguna de las medidas que han sido recomendadas al 31 de diciembre de 2015.