

Reporting Agency: PNUD
Country: COLOMBIA

INFORME ESPECIAL DE PROGRESO PASTO

No. and title: COL/88328 Desarrollo Económico Incluyente Urbano
Reporting period: Octubre 2014 – Mayo 2015
Donor: Departamento para la Prosperidad Social - DPS

Contenido	
I. PROPÓSITO.....	1
II. ANTECEDENTES.....	2
III. AVANCES.....	5
A. Hallazgos auditoría financiera nacional.....	5
B. Avances implementación proceso de reparación.....	6
C. Avances implementación plan de choque.....	7
IV. RETOS.....	10
V. ANEXOS.....	11
Anexo 1. Cronograma de reparaciones.....	11
Anexo 2. Matriz de focalización.....	11
Anexo 3. Plan de adquisiciones.....	11
Anexo 4. Actas de comité de asignación.....	11
Anexo 5. Informes de visita de acompañamiento.....	11

I. PROPÓSITO

Acuerdo N° 09 de 2014

Duración del convenio: 24 de enero de 2014 – 30 de agosto de 2015

Modalidad de ejecución: DIM

Objetivo del convenio: Fortalecer las capacidades locales para la generación de medios de vida sostenibles y oportunidades de generación de ingresos de medio y largo plazo para poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Propósito del informe: informe especial del desarrollo del proyecto en la ciudad de Pasto (Nariño).

Alineación con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas en Colombia y el Documento de País:

CPD: Se consolidan las capacidades nacionales, regionales y locales para alcanzar los ODM y reducir los niveles de pobreza y desigualdad.

CPAP: Se apoyan los mecanismos de promoción de desarrollo sostenible ambiental, social y económico en el ámbito regional y local en zonas rezagadas económicamente sobre la base de sus vocaciones productivas, los encadenamientos y el mercadeo territorial, inclusive iniciativas de desarrollo.

UNDAF: Entidades gubernamentales y privadas articuladas y fortalecidas para la generación de desarrollo productivo y sostenible y el trabajo decente y digno.

Socios implementadores: Cámara de Comercio de Pasto
--

II. ANTECEDENTES

El 01 de marzo de 2014 se suscribió un Acuerdo de Parte Responsable (en adelante APR) entre la Cámara de Comercio de Pasto (en adelante CCP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) para el logro de los objetivos propuestos por el Proyecto Col/88328 Desarrollo Económico Incluyente en la ciudad de Pasto.

El 28 de abril se realizó una adición de recursos al APR por un valor de \$852.000.000 y el 26 de Agosto una por \$37.800.000 para un total de \$889.800.000, en virtud de un Acuerdo de Cooperación Técnica y Financiera suscrito entre el Departamento para la Prosperidad Social y el PNUD en enero de 2014 con el propósito de:

- Consolidar el modelo de ventanilla única de atención ciudadana en materia de generación de ingresos, integrando y coordinando la oferta institucional disponible para el territorio.
- Prestar servicios de empleabilidad, emprendimiento y desarrollo empresarial a los grupos poblacionales en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, de los cuales algunos vendrán remitidos por el DPS. Para lo cual se contará con un equipo de gestión conformado con aportes de los socios locales y de la alianza PNUD-DPS.
- Implementar un modelo de acompañamiento micro empresarial y de micro capitalización con recursos de capital semilla no reembolsable a usuarios remitidos por el programa RIE 2013 del DPS. Siguiendo los lineamientos y los instrumentos que se determinen para la entrega de los recursos.

Todo ello a través del Centro de Empleo y Emprendimiento Se-emprende Pasto, en adelante el Centro, proyecto en el que participa la Alcaldía Municipal de Pasto y la Cámara de Comercio de Pasto, éste último en calidad de socio implementador del centro, y por tanto responsable de la prestación de servicios.

Según las facultades que entrega el APR según el Artículo XI donde se encuentran contenidas las disposiciones en materia de Auditoría:

Numeral 2. El PNUD tendrá el derecho de auditar o revisar los libros y registros relacionados con el Proyecto por su propia cuenta, según se requiera, y de consultar los libros y registros cuando sea necesario, frente a lo relacionado con el proyecto.

Numeral 4. Que el PNUD podrá, en cualquier momento, realizar investigaciones relacionadas con cualquier aspecto del Acuerdo, las obligaciones asumidas en virtud del mismo y las operaciones en general.

Haciendo uso de estas facultades y en razón a las inconformidades expresadas por varios de los beneficiarios(as) finales de este APR, el PNUD comisionó dos misiones de seguimiento. La primera entre el 29 y 30 de octubre de 2014 y la segunda entre el 24 y el 26 de noviembre de 2014, donde se programaron visitas a terreno en las unidades de negocio que recibieron entregas en especie con cargo a los recursos de este acuerdo, se realizaron visitas a proveedores y se realizó la revisión documental del proceso de asignación de recursos.

A la fecha de suspensión del acuerdo el PNUD había desembolsado a la CCP \$811.500.000 correspondiente al 91%.

Para los fines del presente informe, cuando se haga referencia al Comité, se trata del Comité de Asignación de recursos no reembolsables; y cuando se mencione el participante, se refiere a la persona sujeto del proyecto o beneficiario final del mismo.

Principales conclusiones de la misión de seguimiento

- De los 99 participantes a quienes se les efectuó entregas en especie, se logró realizar 84 visitas de campo efectivas.
- Las compras en los 99 casos analizados ascienden a \$115.100.060 de un total entregado por este concepto a la CCP de \$751.500.000, lo que equivale a un porcentaje del 15,3%.
- A la fecha de la visita se habían capitalizado 99 de los 501 participantes previstos, es decir el 20% de la meta total.
- Se evidencian sobrepuestos en algunos ítems del orden del 40% al 50% entre lo cotizado directamente por los usuarios(as), por el PNUD y lo efectivamente facturado a la CCP por parte de los proveedores seleccionados por la entidad.
- Entrega de productos de bajas calidades, incompletos, productos no aptos para uso industrial o de negocio sino para uso doméstico y productos que generan riesgos ocupacionales. En un número importante de casos los bienes no se han usado por estas razones por lo que los usuarios(as) esperan hacer devolución de los mismos.
- Es importante aclarar que dentro de las condiciones del acta se especifica que: a) La aprobación se refiere a los bienes indicados por su nombre y cantidad, por lo que no se aprueba marca, proveedor y referencia especial y b) El precio de referencia es indicativo y no constituye la aprobación de dicho valor, el cual podrá variar en función de los precios finales de los proveedores, ni dará lugar el reconocimiento de valores a favor o en contra por diferencias de precios. No obstante se aprecian diferencias de precio significativas en algunos artículos frente a lo cotizado por el usuario(a) y el valor de acta de entrega.
- Se realizaron entregas parciales de bienes aun cuando constan entregas totales en las actas suscritas. En algunos casos los usuarios se abstuvieron de recibir los bienes.
- Dentro del proceso de revisión documental se evidencia una apropiación en todos los planes de inversión del orden de \$150.000 por concepto de impuestos, aun cuando éstos tienen una naturaleza variable dependiendo del valor de los bienes comprados y del régimen tributario del proveedor. Registrándose diferencias entre los valores registrados en las actas de entrega y las comunicaciones donde se informa el valor aprobado por el comité de asignación a los participantes.
- Se evidencia una concentración del 85% del valor de las compras totales (\$98.533.450) en un solo proveedor, la empresa Coser y Coser S.A.S. Las facturas emitidas por la empresa COSER Y COSER SAS, proveedor de la marca MAX y otros bienes, no cumplen con las condiciones mínimas para ser aceptadas, dado que no presentan el detalle de los bienes adquiridos y las mismas están emitidas a nombre de Cámara de Comercio de Pasto y no a nombre de cada uno de los participantes, lo cual imposibilita determinar el precio real pagado por la Cámara por cada bien y para cada participante.
- En la mayoría de los casos no se realizó visita de diagnóstico previa al proceso de presentación al Comité de Asignación, con lo cual no se realizaron ajustes al plan de negocios, ni a su plan de inversiones de acuerdo con la realidad del negocio y su entorno económico.
- La metodología de acompañamiento micro empresarial no se viene implementando adecuadamente de acuerdo con los estándares y lineamientos contenidos en las guías operativas establecidas para tal fin. En algunos casos los usuarios(as) afirman no conocer al Se-Emprende, no haber recibido visita por parte del asesor/a o si ha recibido una visita la misma no ha cumplido el propósito de acompañamiento técnico para el crecimiento del negocio. Tampoco se ha complementado la oferta formativa o social en virtud de procesos de referenciación que oferta el Centro.

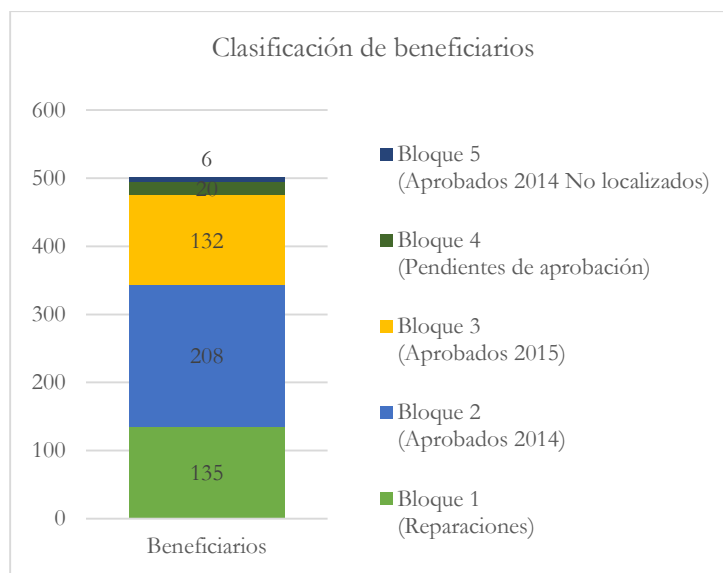
- Se evidencian en algunos casos vulneraciones a los derechos de los usuarios(as) y contravenciones al principio de “acción sin daño”. En algunos casos los usuarios(as) se han sentido amenazados y re-victimizados por los comportamientos del personal, quienes han realizado solicitudes expresas de no recibir más quejas o inconformidades por parte de los usuarios comunicándoles que de continuar con ello perderían los beneficios.
- En el proceso de sondeo de precios de mercado uno de los proveedores visitados afirmó haber recibido solicitud de comisiones por parte de personal de la CCP para el otorgamiento de los contratos de compra.
- En uno de los casos la participante (Caso 1) presenta un acta de entrega por un valor y fecha diferentes a la que registra en la carpeta documental, evidenciándose a simple vista una diferencia en las firmas registradas de la participante en cada uno de los documentos.

Acciones desarrolladas para el mejoramiento del proyecto

- Suspensión del acuerdo suscrito entre la Cámara de Comercio de Pasto y el PNUD efectivo a partir del 24 de octubre de 2014.
- Solicitud de devolución de los recursos financieros no ejecutados a la fecha de suspensión.
- Solicitud de compensación financiera de los sobrecostos pagados en algunos de los ítems comprados en desarrollo del acuerdo.
- Solicitud de reparación de los beneficiarios afectados con acciones que incluyan las devoluciones de bienes a que haya lugar, el reemplazo de bienes y la solicitud de garantías directamente con proveedores.
- Diseño e implementación de un plan de choque para el logro de los resultados del acuerdo en alianza con la Alcaldía y la oficina regional del Departamento de la Prosperidad Social (DPS).
- Desarrollo de una auditoría financiera externa especial al acuerdo del período 1 de marzo a 31 de diciembre de 2014, por parte de la firma MGI Páez y Asociados entre el 2 y el 13 de febrero de 2015.

A partir de estas acciones, el proceso se dividió en dos, por una parte el Proceso de Reparación que se viene trabajando de manera articulada entre el PNUD y la Cámara de Comercio; y por otra, el Proceso de Plan de Choque para la obtención de los resultados esperados del proyecto. Para poder comprender con mucha más precisión quienes son los beneficiarios vinculados a cada uno de los procesos se ha realizado una división en 4 bloques de los **501 participantes**:

Gráfica 1



En total 501 beneficiarios fueron focalizados por el proyecto. El bloque 1 corresponde al proceso de reparación dentro de los cuales 99 ya fueron efectivamente micro capitalizados es decir que recibieron recursos en especie por parte de la CCP, de esos 38 expresaron su conformidad con los bienes entregados, mientras que los 36 beneficiarios restantes corresponden a bienes comprados por la CCP que no alcanzaron a ser entregados al momento de la suspensión del acuerdo. Los bloques 2 a 4 que suman 366 participantes corresponden al plan de choque. A continuación se presentarán los avances para cada uno de estos componentes o procesos.

III. AVANCES

A. Hallazgos auditoría financiera nacional

- Al 31 de diciembre de 2014 se habían ejecutado \$306.988.659.
- Los procesos de contrataciones de bienes y servicios no fueron efectuados a conformidad según lo establecido en el acuerdo.
- Durante la ejecución del proyecto la CCP no tuvo un sistema adecuado de control interno que permitiera garantizar el correcto registro, control y seguimiento a los recursos.
- Los bienes entregados, en su mayoría, no concuerdan con los bienes inicialmente solicitados, ni corresponden técnica, ni fehacientemente a los aprobados por el comité de asignación.
- Se evidenció un alto grado de inconformismo por parte de algunos emprendedores.
- En los procesos de contratación, evaluación y compra de algunos bienes, adelantados por la Cámara de Comercio, se observan errores de procedimiento al aplicar la puntuación a las cotizaciones, bienes ofertados de manera general que impiden su confirmación de calidades técnicas y por ende económicas, situaciones que en concepto de la auditoría se apartan de los principios de transparencia, economía y eficiencia que deben gobernar todo proceso de contratación del PNUD.
- Al realizar un ejercicio comparativo de cada cotización presentada por los emprendedores siendo este el precio de mercado referente, respecto al costo de adquisición de los mismos, en 101 procesos de compra se verifica un pago de mayor valor por \$30.233.246.

B. Avances implementación proceso de reparación

A partir de las acciones tomadas por parte del PNUD para minimizar los riesgos y las vulnerabilidades en el desarrollo del proyecto se alcanzaron los siguientes acuerdos con la Cámara de Comercio de Pasto para adelantar el proceso de reparación:

- Devolución de los recursos remanentes en cuentas bancarias a la suspensión del acuerdo, dejando una provisión para el pago del recurso restante de las compras realizadas que no fueron entregadas.
- Realizar una auditoría financiera externa a nivel local con cargo a recursos de la CCP para facilitar el proceso de reparación, analizando los procesos de compra de los 135 casos del Bloque 1, determinando conformidad de los participantes con los bienes entregados y sobrecostos de los bienes adquiridos.
- Realizar procesos internos para el establecimiento de responsables y acciones.
- Diseño de un plan de reparaciones y dedicación exclusiva de 4 profesionales con cargo a recursos propios de la CCP para adelantar el proceso de reparación.
- Reembolso de los recursos pagados por concepto de sobrecosto con cargo a recursos propios de la CCP.

Avances en el cumplimiento de compromisos

- Fueron reintegrados al PNUD \$492.769.665 el 12 de marzo de 2015.
- Los principales hallazgos de la auditoría financiera externa local realizada por la firma SUMA, cuyo informe final fue entregado el 22 de mayo, fueron:
 - Las actas de entrega a los beneficiarios en su mayoría están firmadas de recibido a satisfacción, por un valor de \$1.500.000 en las cuales no se discrimina en la mayoría de los casos la marca y la referencia de los bienes entregados a los usuarios que los recibieron.
 - No hay soporte físico de cotizaciones realizadas a distintos proveedores por parte de CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO efectuar las compras de los bienes de capital para los usuarios.
 - El 71,4% de las compras fue realizado al proveedor Coser y Coser SAS.
 - 38 usuarios manifestaron su conformidad con los bienes entregados.
 - Se evidencian sobrecostos, baja de calidad de los bienes, falta de asesoramiento en el uso y manejo de los elementos entregados.
 - El sobrecosto estimado obtenido de la comparación de valores facturados contra valores facturados es de \$23.171.794¹.
- Se finalizó el contrato del Presidente Ejecutivo de la CCP.
- Se designaron 4 profesionales con cargo a recursos de la CCP para adelantar el plan de reparaciones. Dicho plan entra en implementación la primera semana de junio, de manera coordinada entre la CCP, DPS y PNUD. (Ver anexo: Cronograma de reparación)
- El PNUD desde enero ha realizado visitas de seguimiento y verificación a los 501 usuarios (no ha sido posible localizar a 6 de ellos), sea en procesos de verificación de planes de inversión, seguimiento, control de inversión, entre otros, la Alcaldía de Pasto ha apoyado

¹ En la columna sobrecostos en facturación, se tiene en cuenta el valor promedio de tres cotizaciones que se realizaron por parte de la firma auditora y la comparación con la compra efectiva realizada por parte de Cámara de Comercio de Pasto según los registros contables, en este caso, se determina los rubros de sobrecosto en cada uno de los casos por usuario y por ítem aprobado y se consolida la información.

permanentemente la gestión, de otra parte, fue necesario culminar con los procesos de auditoría interna en Cámara de Comercio de Pasto para que se definan acciones concretas con los usuarios afectados, lo que ha retrasado el cumplimiento en los procesos de reparación.

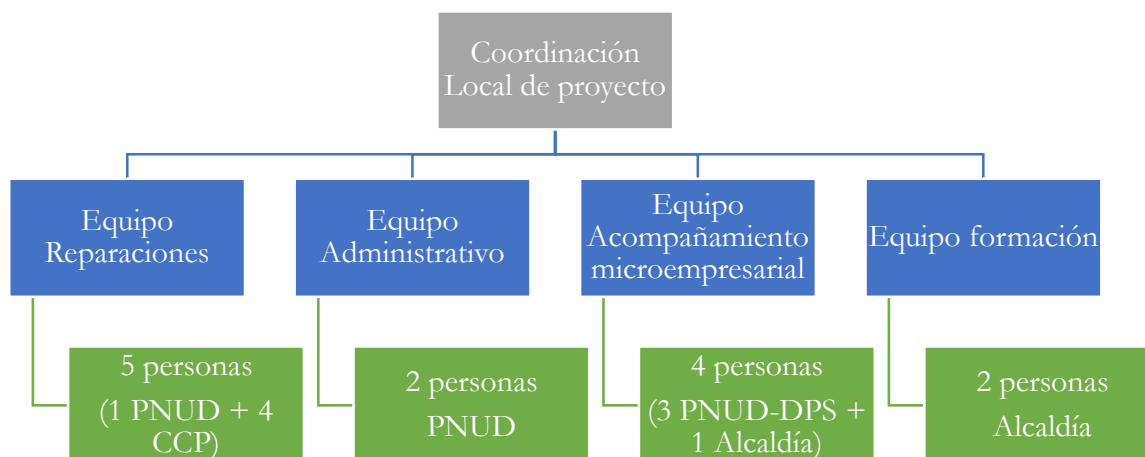
C. Avances implementación plan de choque

Para el desarrollo de este plan de choque se constituyó un equipo de trabajo con personal designado por la Alcaldía y el PNUD, y se ha contado con el apoyo permanente de la dirección regional del DPS. Como resultado de ello se destacan los siguientes avances:

Conformación de equipo de trabajo

- En total el proyecto cuenta con un equipo local de 14 personas conformado con aportes de PNUD, Alcaldía y el acuerdo DPS-PNUD.
- La Alcaldía designó 3 profesionales para el desarrollo de actividades conducentes al logro de resultados del proyecto. Estos profesionales desarrollaron actividades hasta finales del mes de mayo, mes a partir del cual sólo 1 persona podrá continuar realizando labores de acompañamiento micro empresarial, las otras 2 se dedicarán a labores de formación en aula desde la sede de Alcaldía Carlos Pizarro.
- El PNUD adelantó un proceso de selección para la contratación de 3 asesores micro empresariales que iniciaron labores a finales de mayo (2 personas) y principios de junio (1 persona).
- Se designaron 2 personas por parte de PNUD para adelantar los procesos administrativos y compras (1 local y 1 nacional) con el apoyo de la Oficina de Adquisiciones del PNUD.

Figura 1. Organigrama local del proyecto



Aprobación y validación de planes de negocio

- 329 visitas realizadas a usuarios pendientes por micro capitalizar.

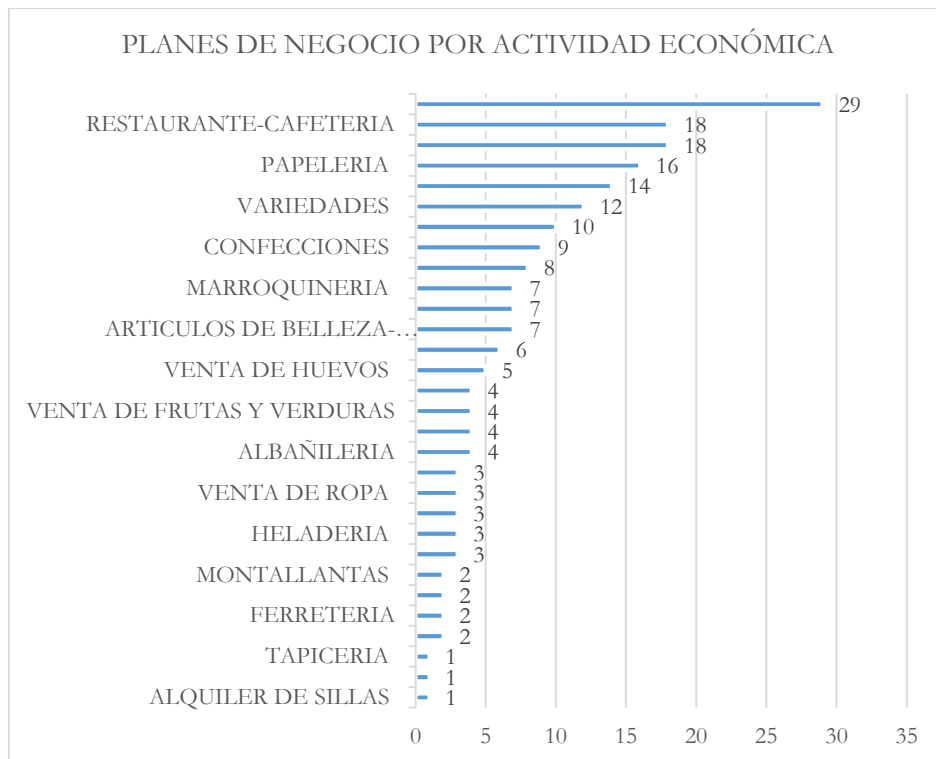
- Validación de 208 planes de inversión correspondientes a los planes de negocio que ya habían sido aprobados en 2014.
- Aprobación de 117 planes de negocio en Comité de Asignación del 24 de abril de 2015 (Ver Anexo Matriz de Focalización). De los 119 casos revisados se aprueban 117, una se niega y un usuario manifestó el desistimiento del proceso.
- Se tiene previsto un último Comité de Asignación el día 10 junio.

Micro capitalización - Compras de bienes y equipos

Bloque 2

- A partir de la información arrojada por el ejercicio de validación de **208 planes de negocio** que hacen parte del Bloque 2 se ha consolidado un Plan de Adquisiciones para la compra de 20.460 productos.
- El 14% de los negocios corresponde a actividades económicas de puntos de información, 9% a restaurantes y cafeterías, el mismo porcentaje a negocios de comidas rápidas y el 8% a papelerías.
- Se están evaluando las distintas alternativas para la realización de los procesos de compra. Para ello tendremos 4 opciones compras con proceso competitivo de compra local, compras con listas cortas locales, compras con lista corta o convocatoria abierta nacional o compras haciendo uso de Acuerdos de Largo Plazo con proveedores ya suscritos (por ejemplo caso de papelería y equipos de cómputo).

Gráfica 2. Clasificación de planes de negocio por tipo de actividad



Bloque 3

- A partir de la información arrojada por el ejercicio de validación y aprobación de **117 planes de negocio de los 132** que hacen parte del Bloque 3 se ha consolidado un Plan de Adquisiciones para la compra de 8.911 productos, que arroja las siguientes clasificaciones del tipo de productos que hay que adquirir por actividad económica:



Acompañamiento micro empresarial y control de inversión

- 4 visitas de acompañamiento micro empresarial realizadas a partir de la última semana de mayo a las unidades productivas que presentan conformidad con los bienes entregados del Bloque 1 de reparaciones (Ver anexo Informes de Acompañamiento).

Tabla 1. Resultados de visitas a Bloque 1 - Reparaciones

Nombre del Participante	Plan de Inversión Aprobado	Observaciones de la visita realizado por el asesor
1. Juan Emilio López Bastidas	\$ 1.350.000 para el montaje de un taller de monta llantas	Se realizó cita previa, se confirmó hora y día en el momento de la visita el usuario no se encontraba en su lugar de trabajo, se realiza una visita adicional y el usuario no se encuentra en su lugar de trabajo se observa un local cerrado de manera permanente.
2. María Eugenia	\$420.000 para el montaje de una pastelería	Se realizó la visita se acordó previamente día y hora, en la visita la Sra. María informa que cedió el bien otorgado consistente en un escabilladero al hijo que tiene una panadería, en este caso la

Rosero Hidalgo		usuaria no implementa la actividad productiva, los procesos los adelanta el hijo directamente.
3. Dilia del Carmen Rodríguez	\$1.400.000 para el montaje de un taller de confecciones	La Sra. Dilia cuenta con la maquinaria, no obstante, no ejerce ya que no tiene el conocimiento técnico de confecciones, en este caso es necesario realizar capacitación.
4. Amparo del Socorro Patiño	\$1.400.000 para el montaje de un taller de confecciones	La Sra. Amparo tiene 2 años de experiencia en el oficio, el taller está implementado, las ventas únicamente las realiza en temporadas escolares, requiere actualización en confecciones, diseño de imagen corporativa y adecuación de local.

IV. RETOS

- Sin duda uno de los retos más importantes será el del proceso de adquisiciones, los mecanismos que ofrece actualmente el PNUD no son tan ágiles como se quisiera. No obstante se está realizando un esfuerzo importante por determinar los mecanismos más expeditos posibles.
- Se adelantan todos los esfuerzos institucionales para realizar los procesos de compra en los meses de junio, julio y continuar con las acciones de acompañamiento micro empresarial con el fin de garantizar la implementación de los planes de negocio presentados por los usuarios-as.
- La limitada disponibilidad de personal para adelantar el proceso de acompañamiento micro empresarial, exige la modificación de aspectos técnicos y logísticos para el desarrollo de las visitas. Desde esta perspectiva con un equipo de 4 personas, se deben realizar entre 5 y 6 visitas diarias, por lo que la programación de las mismas será crucial.
- Es muy importante que el DPS acompañe permanentemente el proceso, pues algunos de los participantes tienen poca credibilidad en el proceso y sienten que tienen promesas incumplidas desde 2013, previo al inicio de este proyecto.
- Es crucial desarrollar acciones de ganancia rápida para recuperar confianza en el proceso por parte de los participantes. En ello será determinante avanzar en el proceso de reparaciones, ese ha sido un compromiso que ha asumido la nueva presidencia ejecutiva de la CCP, así como la presidencia de la junta directiva de la misma entidad.
- Es muy importante realizar gestiones para canalizar oferta complementaria, especialmente programas de formación y otros esquemas de apoyo que contribuyan a la consolidación del proceso empresarial, especialmente en el caso de negocios de confecciones donde los emprendedores no tienen conocimientos técnicos en el uso de los equipos, ni tampoco conocimiento sobre tendencia y diseño.
- PNUD realizará entrenamiento del equipo de trabajo a principios del mes de junio y realizará la planificación de las operaciones logísticas.
- PNUD realizará y complementará los procesos de caracterización y registro de los 501 usuarios en la plataforma SICEM.
- PNUD acompañará de manera permanente los procesos de entregas, cambio y reparación de usuarios micro capitalizados por parte de Cámara de Comercio, garantizando el re-establecimiento de sus derechos y el cumplimiento de los requerimientos de adquisición de bienes, insumos y materias primas para el montaje y/o fortalecimiento de las unidades productivas.

V. ANEXOS

Anexo 1. Cronograma de reparaciones

Anexo 2. Matriz de focalización

Anexo 3. Plan de adquisiciones

Anexo 4. Actas de comité de asignación

Anexo 5. Informes de visita de acompañamiento