Informe de análisis de capacidad institucional

Programa para el Fortalecimiento Institucional del Sector Minero Energético Colombiano CO-L1140

Gabriela Cohen Daza

2014



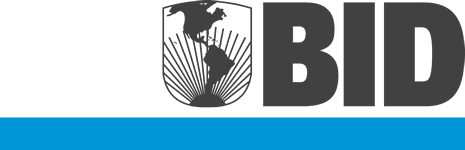


Tabla de Contenido

[I. Resumen ejecutivo 4](#_Toc390074580)

[I.1. Objetivo 4](#_Toc390074581)

[I.2. Alcance 4](#_Toc390074582)

[I.3. Diagnóstico 4](#_Toc390074583)

[I.4. Experiencia en temas de Banca Multilateral 4](#_Toc390074584)

[I.5 Conclusión de la evaluación de capacidad institucional 5](#_Toc390074585)

[I.6. Conclusión del análisis de los procesos de ejecución de la operación 5](#_Toc390074586)

[I.7. Conclusión del análisis del equipo técnico/operativo de la ejecución de la operación y equipo propuesto 5](#_Toc390074587)

[I.8. Recomendación 5](#_Toc390074588)

[I.8. Aspectos relevantes relacionados con la capacidad institucional 6](#_Toc390074589)

[I.9. Conclusión general del riesgo 6](#_Toc390074590)

[II. Introducción 6](#_Toc390074591)

[I.1. Entendimiento general de la organización 6](#_Toc390074592)

[I.2. Contexto general de la evaluación 6](#_Toc390074593)

[I.3. Objetivos generales del proyecto 6](#_Toc390074594)

[III. Objetivo de la evaluación 7](#_Toc390074595)

[IV. Alcance 7](#_Toc390074596)

[V. Metodología 7](#_Toc390074597)

[V.1. Aplicación de la herramienta SECI (ver Anexo 1) 7](#_Toc390074598)

[V.2. Análisis de recomendaciones orientada a objetivos 7](#_Toc390074599)

[VI. Resultados de la evaluación 7](#_Toc390074600)

[VI.1. Capacidad de programación y organización 8](#_Toc390074601)

[VI.1.1. Sistema de programación de componentes/actividades 8](#_Toc390074602)

[VI.1.2. Sistema de organización administrativa 8](#_Toc390074603)

[VI.2. Capacidad de ejecución de las actividades programadas 9](#_Toc390074604)

[VI.2.1. Sistema de administración de personal 9](#_Toc390074605)

[VI.2.2. Sistema de administración de bienes y servicios 10](#_Toc390074606)

[VI.2.3. Sistema de administración financiero 10](#_Toc390074607)

[VI.3. Capacidad de control 11](#_Toc390074608)

[VI.3.1. Sistema de control interno 11](#_Toc390074609)

[VI.3.2. Sistema de control externo 11](#_Toc390074610)

[VI.4. Análisis de la evaluación de adquisiciones 12](#_Toc390074611)

[VI.4.1. Fortalezas y debilidades 12](#_Toc390074612)

[VI.4.2. Propuestas de mejora 12](#_Toc390074613)

[VI.5 Análisis de los procesos de ejecución de la operación 13](#_Toc390074614)

[VI.5.1. Fortalezas y debilidades 14](#_Toc390074615)

[VI.5.2. Propuestas de mejora 15](#_Toc390074616)

[VI.6. Análisis del equipo técnico/operativo 17](#_Toc390074617)

[VI.6.1. Equipo en operación 17](#_Toc390074618)

[VI.6.2. Equipo propuesto 17](#_Toc390074619)

[VI.7. Resumen de resultados 17](#_Toc390074620)

[VI.7.1. Conclusiones 17](#_Toc390074621)

[VI.7.2. Recomendaciones 17](#_Toc390074622)

[Anexos 18](#_Toc390074623)

[Anexo 1. Metodología SECI 18](#_Toc390074624)

[Anexo 2. Resumen de resultados y cuestionario desarrollado 18](#_Toc390074625)

[Anexo 3. Análisis de Adquisiciones 18](#_Toc390074626)

[Anexo 4. Plan de fortalecimiento institucional 18](#_Toc390074627)

[Anexo 5. Matriz de riesgos del proyecto 18](#_Toc390074628)

# I. Resumen ejecutivo

## I.1. Objetivo

El propósito del análisis de capacidad Institucional es analizar/revisar los procesos y mecanismos de implementación de actividades que adelanta el Ministerio de Minas y Energía (MME) con miras a la ejecución de la operación CO-L1140 mediante la aplicación de la herramienta Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) que diagnostica esencialmente tres aspectos: capacidad de programación y organización, capacidad de ejecución de las actividades programadas y organizadas y capacidad de control, además de la evaluación de los principales procesos institucionales en los que se apoyará la ejecución del Proyecto. A partir de este análisis se busca formular sugerencias tendientes a mejorar el desempeño del MME que apoyen y/o respalden una ejecución eficiente y fluida de la operación mediante el fortalecimiento institucional del ejecutor y el aprovechamiento de su experiencia y capacidad instalada.

## I.2. Alcance

Para cubrir las áreas de análisis que propone la metodología SECI, y la evaluación de los principales procesos se entrevistaron los responsables de cada tema en la entidad y particularmente el equipo de trabajo que está coordinando el diseño de la operación en la Oficina de Planeación y Gestión Internacional (OPGI). Se revisaron los procesos más relevantes de la entidad para la eventual ejecución de un Programa con el Banco (planeación, presupuesto, tesorería, contabilidad, compras y contrataciones) el marco legal aplicable al MME, los decretos y normativa referente al estatuto orgánico de presupuesto, y se establecieron líneas de acción enmarcadas dentro de los sistemas evaluados tendientes a optimizar la ejecución de la operación.

## I.3. Diagnóstico

A nivel general el resultado apunta a una entidad organizada, con retos importantes de articulación entre las entidades del sector, que enfrentan un proceso de reestructuración que demanda la generación de instancias de comunicación, decisión y control más articuladas para garantizar una ejecución exitosa de la operación. Es altamente recomendable implementar un esquema de ejecución que fomente la articulación de los temas técnicos y operativos, fortaleciendo el esquema de coordinación y por consiguiente desarrollar protocolos de procedimiento y seguimiento a las actividades del Programa. Definir adecuadamente el alcance de la participación de las Entidades Subejecutoras (ES), su responsabilidad y mecanismos de comunicación y ejecución con el MME en calidad de Organismo Ejecutor (OE) y cabeza del sector minero energético.

## I.4. Experiencia en temas de Banca Multilateral

El MME no ha ejecutado operaciones con organismos multilaterales, ni ha participado en programas o proyectos financiados con recursos del Banco. Aunque el alcance del ejercicio de análisis de capacidad institucional no incluyó la valoración de las ES, es importante precisar que la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Servicio Geológico Colombiano (SCG) han ejecutado varios programas multilaterales, la UPME ha ejecutado dos cooperaciones técnicas del Banco (ATN/JF 10826-CO y ATN/JF10827-CO) y ha actuado como agencia implementadora de un programa GEF. Por su lado, el SGC actuó como subejecutor del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado ante Desastres Naturales (BIRF 7293-APL1) y en la actualidad participa del APL2 del mismo Programa.

## I.5 Conclusión de la evaluación de capacidad institucional

El MME tiene un nivel de desarrollo satisfactorio, asociado a un riesgo bajo. Debido a que no cuenta con experiencia en la ejecución de programas de banca multilateral es recomendable fortalecer las áreas de apoyo que intervendrían en la ejecución, definir lineamientos, mecanismos de comunicación y preparar instructivos específicos para el Programa que apoyen el fortalecimiento institucional y garanticen una ejecución fluida tanto para el Banco como para el MME y las entidades subejecutoras.

## I.6. Conclusión del análisis de los procesos de ejecución de la operación

El Sistema de Gestión de Calidad (SGC) del MME cubre los procesos principales de la entidad y recoge instructivos y procedimientos acordes a las necesidades de su gestión. No es necesario preparar procedimientos específicos para los temas de banca multilateral que se amparen en el SGC; sin embargo, es recomendable preparar un mecanismo de difusión del Reglamento Operativo del Programa (ROP) que garantice que los temas operativos más determinantes en el desempeño de la ejecución (contrataciones, programación de actividades, pagos y contabilidad) sean conocidos por las áreas transversales de la entidad. Al mismo tiempo, una unidad coordinadora desde la OPGI se encargará de articular las actividades técnicas y operativas, haciendo seguimiento a las metas del Programa de manera integral, y contará con el apoyo de un equipo técnico en cada una de las Entidades Subejecutoras (ES) (Unidad de Planeación Minero Energética- UPME, Servicio Geológico Colombiano- SGC y Agencia Nacional de Minería- ANM). Tomando en consideración la falta de experiencia del MME en asuntos multilaterales, las modificaciones que atraviesa el sector y la poca articulación existente entre el MME y las ES como entidades adscritas, se estima que el nivel de desarrollo y el riesgo asociado al mismo es **medio**.

## I.7. Conclusión del análisis del equipo técnico/operativo de la ejecución de la operación y equipo propuesto

Las calificaciones y experiencia de los equipos de trabajo del MME en los temas operativos de las áreas revisadas es adecuado; sin embargo la falta de experiencia en temas de banca multilateral hace necesario definir un equipo de trabajo para el Programa que conozca los procedimientos del Banco en materia de adquisiciones/contrataciones, temas financieros (legalización de gastos, programación de fondos, preparación de informes) y un especialista en monitoreo y seguimiento que trabajen bajo la directriz de un coordinador que se encargue de articular todos los aspectos técnicos, administrativos y operativos y sirva de enlace entre el MME, las ES y el Banco.

## I.8. Recomendación

Conformar un equipo de trabajo con experiencia en temas de banca multilateral que desde la OPGI coordine y articule todos los aspectos de la ejecución del Programa, que apoyados en instructivos claros sobre los temas operativos más relevantes para la ejecución, le permita a las áreas de apoyo del MME familiarizarse con los procesos de banca multilateral, las condiciones de ejecución del Programa y los procedimientos del Banco. Es necesario desarrollar instructivos específicos para los temas de contabilidad, legalización de gastos (acuerdos y requisitos fiduciarios del Programa) y contrataciones haciendo particular énfasis en las diferencias de procedimiento que se presentan entre los procesos del MME y los procesos del Banco. Es fundamental desarrollar mecanismos de comunicación y ejecución de actividades entre el MME y las ES, así como instancias de decisión técnica y operativa que garanticen la ejecución fluida de las actividades del Programa a cargo de estas entidades.

## I.8. Aspectos relevantes relacionados con la capacidad institucional

El MME cuenta con la capacidad institucional para incorporar las sugerencias/ recomendaciones al esquema de ejecución de manera ágil y eficiente. Es importante tomar en consideración la reestructuración general que atraviesa el sector y en particular la UPME quien tiene un rol predominante en el Programa.

## I.9. Conclusión general del riesgo

Desde una perspectiva general el riesgo es bajo; sin embargo existen puntos críticos asociados a la capacidad de ejecución de las actividades programadas y a los procedimientos de contratación que pueden elevar el riesgo de manera considerable en muy corto tiempo. Teniendo en cuenta que el MME no tiene experiencia en la ejecución de otras operaciones de banca multilateral, es importante considerar en el diseño del Programa el riesgo de incumplimiento de los cronogramas de contratación debido al tiempo que supone la familiarización de los procedimientos del Banco en el MME. Otro factor importante que incrementa el riesgo general, está asociado a la falta de conocimiento de las especificaciones asociadas a la ejecución de temas de banca multilateral en las dependencias de apoyo en la entidad que pueden traducirse en dificultades de comunicación y demora en la toma de decisiones dentro del Programa. Aunque la UPME y el SGC cuentan con experiencia en ejecución de programas multilaterales, el rol definido para estas ES es meramente técnico y no tienen participación en los temas de ejecución administrativos ni fiduciarios del MME; sin embargo puede facilitar la interacción entre el OE y las ES en los temas operativos (presentación de informes, instancias de comunicación, procesos de selección y contratación, entre otros).

# II. Introducción

## I.1. Entendimiento general de la organización

El Ministerio de Minas y Energía (MME) es una entidad pública de carácter nacional del nivel superior ejecutivo central, cuya responsabilidad es la de administrar los recursos naturales no renovables del país asegurando su mejor y mayor utilización; la orientación en el uso y regulación de los mismos, garantizando su abastecimiento y velando por la protección de los recursos naturales del medio ambiente con el fin de garantizar su conservación, restauración y el desarrollo sostenible, de conformidad con los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental, señalados por la autoridad ambiental competente.  Las funciones del MME están contenidas en el Decreto 0381 de 2012 y se enmarcan dentro de la formulación de política pública para el uso eficiente de los recursos naturales no renovables y de todas las fuentes energéticas del país. Como cabeza del sector trabaja de manera conjunta con quince entidades vinculadas y seis entidades adscritas (Agencia Nacional de Minería-ANM, Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, Servicio Geológico Colombiano–SGC, Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles- CREG, Instituto de planificación y promoción de soluciones energéticas para las zonas no interconectadas – IPSE y la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME).

## I.2. Contexto general de la evaluación

Este análisis/evaluación se adelanta con el propósito de orientar el diseño del esquema de ejecución en la etapa de preparación del Programa.

## I.3. Objetivos generales del proyecto

El objetivo general del Programa CO-L1140 es contribuir a la mejora de la eficiencia de los procesos de planeación, provisión de servicios y control del sector minero-energético a través de tres objetivos específicos que dan vida a cada componente técnico: (i) fortalecimiento institucional para la toma de decisiones; (ii) la mejora de la gestión de la información para la prestación eficiente de servicios y (iii) fortalecimiento del control para el fomento de la transparencia en el sector.

# III. Objetivo de la evaluación

El objetivo del análisis/evaluación es abordar de manera integral los aspectos institucionales del MME que permitan identificar mecanismos de ejecución apropiados para la eficiente implementación de la operación que se está diseñando. A partir de los aspectos que aborda el SECI, la metodología propuesta, incluye la revisión de los procesos transversales más importantes para la ejecución del Programa (programación de presupuesto, compras, administración de contratos, pagos) y las sugerencias incluyen en algunos casos modificaciones o revisiones a los flujos de estos procesos.

# IV. Alcance

Esta evaluación revisó los aspectos institucionales más relevantes, de acuerdo a la metodología SECI, y se centró particularmente en los procesos, programación de actividades y puntos de control que puedan ser determinantes en la ejecución del Programa que está en la fase de preparación y que puedan incluirse en su diseño.

# V. Metodología

A partir de la aplicación de la herramienta SECI mediante entrevistas y revisión documental, el enfoque por sistemas de la herramienta, y los resultados de la misma fueron aplicados a un análisis metodológico de problemas mediante la búsqueda de las relaciones causa-efecto más relevantes que pudieran abordarse desde la ejecución del Programa y cuya atención produzca un mayor impacto en el conjunto de actividades del mismo. A partir de la identificación de problemas, se trabajó en un análisis de participación de los grupos involucrados, para construir un árbol de objetivos de medios a fines que genere el resultado esperado y se traduzca en un análisis de alternativas y recomendaciones para la adecuada ejecución de la operación.

## V.1. Aplicación de la herramienta SECI (ver Anexo 1)

## V.2. Análisis de recomendaciones orientada a objetivos

A partir del análisis/diagnóstico de la capacidad institucional con la herramienta SECI, fue posible identificar en cada uno de los tres aspectos esenciales, los temas principales que reunieran las siguientes características: (i) fueran recurrentes en al menos 2 de los tres aspectos, (ii) pudieran atribuirse directamente al MME o al Banco y por lo tanto fueran susceptibles de mejora y (iii) su atención pudiera enmarcarse en el ámbito de la evaluación institucional. Una vez identificados los problemas más relevantes de cada aspecto, el ejercicio exigía examinar las relaciones medios/fines de las condiciones negativas del árbol de problemas, para formularlas como condiciones positivas (deseadas y realizables en la práctica), sin tener en cuenta aquellas relaciones medios-fines que no fuesen efectivas o necesarias. De este ejercicio es posible contemplar un análisis de soluciones alternativas que puedan llegar a ser estrategias del Programa, e identificar una o más recomendaciones que consideren aspectos como: recursos a disposición (capacidad instalada), factibilidad política, relación costo-beneficio y sostenibilidad entre otros.

# VI. Resultados de la evaluación

Las calificaciones registradas en el cuestionario de Evaluación de la Capacidad Institucional que se presentan en el Anexo 2 de este informe se detallan en cada uno de los componentes de la herramienta que se presentan a continuación. El ejercicio de análisis de los procesos más representativos dentro del MME puede modificar el resultado de la herramienta SECI en los niveles de desarrollo y/o de riesgo asociados a cada componente, caso en el cual se indica la variación dentro del texto.

## VI.1. Capacidad de programación y organización

La calificación general de este componente es de 84,62% que equivale a un nivel de desarrollo satisfactorio que se asocia a un riesgo bajo. Las habilidades de programación y organización a las que se refiere esta parte del SECI se evaluaron únicamente en lo que se refiere al MME, dado que el alcance no incluyó la evaluación de las ES; sin embargo algunas de las recomendaciones están asociadas a la interacción del MME con dichas entidades para la ejecución de actividades del Programa.

### VI.1.1. Sistema de programación de componentes/actividades

La calificación SPA es de 100%, asociado a un nivel de desarrollo satisfactorio y una calificación de riesgo bajo. Como resultado del análisis de procesos de la entidad aplicados al Programa, el nivel de desarrollo se considera mediano y el riesgo se eleva para el desarrollo de las actividades del mismo.

**Descripción del sistema:** La Oficina de Planeación y Gestión Internacional que depende del despacho del ministro, centraliza las actividades de programación y seguimiento de actividades en el MME. Brinda apoyo a todas las áreas técnicas y operativas y realiza seguimientos trimestrales al Plan de Acción Institucional y a la ejecución del mismo.

**Fortalezas:** A partir del Plan de Acción Institucional (PAI) se monitorean todas las dependencias del MME y se articula el plan de compras de la entidad. Los mecanismos de seguimiento, modificación y aprobación del PAI están diseñados para garantizar que la ejecución esté armonizada con la planeación, minimizando el riesgo de pérdida de apropiación presupuestal en cada vigencia. Emplean el software BPM[[1]](#footnote-1) para el monitoreo de la ejecución del PAI.

**Oportunidades de mejora:** (i) Articular las herramientas de programación (PEP/POA) con el PAI del MME cuya elaboración se inicia en noviembre de cada vigencia; (ii) Es recomendable que los indicadores del Programa guarden relación con los indicadores del PAI, y que sean fácilmente identificables en los indicadores de los proyectos de inversión del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) que monitorean las áreas responsables en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) periódicamente; (iii) la Unidad Coordinadora (UC) del Programa deberá implementar mecanismos de armonización de las herramientas de programación del Banco con los mecanismos de programación de actividades de las ES, a fin de garantizar la adecuada disponibilidad de recursos técnicos, para la correcta ejecución del Programa.

### VI.1.2. Sistema de organización administrativa

La calificación SOA es de 69,23%, asociado a un nivel de desarrollo mediano y una calificación de riesgo medio.

**Descripción del sistema:** Recientemente, el MME ha asumido un proceso de reestructuración administrativa, institucional y sectorial que ha modificado funciones, dependencias y relaciones de responsabilidad en todas las instancias de la entidad, así como en las entidades adscritas al MME. Por lo anterior los procesos y procedimientos de toda la entidad están siendo objeto de actualización y modificación; mientras que la distribución de obligaciones y funciones que están asumiendo las demás entidades del sector están en proceso de implementación en la mayoría de los casos (UPME, ANH y ANM). El MME cuenta con un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) certificado en ISO 9001:2008 y en la NTCGP 1000:2009.

**Fortalezas:** Los procesos más importantes de la entidad se encuentran identificados en el SGC y son de conocimiento de los funcionarios y contratistas del MME. La articulación de las actividades administrativas está centralizada en la Subdirección Administrativa y Financiera que depende de la Secretaría General (SG). La ordenación del gasto está centralizada en la SG quien tiene la mayor cuantía y la subdirectora administrativa y financiera quien ordena gasto para mínima y menor cuantía.

**Oportunidades de mejora:** (i) Las dependencias que apoyarían la ejecución del Programa no cuentan con capacidad instalada en temas de banca multilateral. Es importante promover un mecanismo de fortalecimiento institucional que le permita al MME contar con un equipo familiarizado con los aspectos fiduciarios del Banco. (ii) Dentro del ejercicio de ejecución, es recomendable definir mecanismos que preserven la memoria institucional, el archivo y documentación del Programa, y que se registre la experiencia para fortalecer institucionalmente a la entidad. (iii) Definir instructivos o procedimientos específicos para la ejecución del Programa, particularmente en los temas fiduciarios y de compras y adquisiciones puede favorecer la ejecución del mismo, acortando la curva de aprendizaje y puesta en marcha de este tipo de operaciones. (iv) El Reglamento Operativo del Programa (ROP) debe socializarse en todas las áreas de apoyo que harán parte de la ejecución haciendo especial énfasis en las diferencias de procesos, periodicidad de informes y mecanismos de aprobación/autorización definidos para el Programa. (v) Es de especial importancia incluir en el ROP las responsabilidades y funciones, niveles de comunicación, sistema de rendición de cuentas (técnico y financiero) entre el MME y las ES del Programa, así como los procedimientos de autorización, movimiento, registro y control de las operaciones técnicas, financieras y administrativas.

## VI.2. Capacidad de ejecución de las actividades programadas

Este componente tiene una calificación nominal de 82,42% lo que lo sitúa en un nivel de desarrollo satisfactorio con un riesgo bajo.

### VI.2.1. Sistema de administración de personal

La calificación SAP es de 82,35%, asociado a un nivel de desarrollo y una calificación de riesgo medio.

**Descripción del sistema:** La Subdirección de Talento Humano coordina de manera integral este sistema en el MME en lo referente a sus funcionarios. Los contratistas no hacen parte de las actividades de esta dependencia en ningún aspecto, por lo que la calificación de este sistema no es aplicable al Programa.

**Fortalezas:** (i) procedimientos claros, perfiles y cargos bien definidos; (ii) Alta estabilidad en los funcionarios, poca rotación interna y cambios de personal.

**Oportunidades de mejora:** (i) Debido a que los procedimientos de contratación bajo las políticas del Banco son distintos a los establecidos por la ley nacional para las entidades públicas, socializar los procedimientos del Programa identificando claramente las etapas del proceso y sus responsables puede incidir positivamente en los cronogramas de ejecución y de inicio de actividades del Programa; (ii) Contar con un plan de capacitación en contratación bajo los procedimientos del Banco que se enfoque en formar a los profesionales del grupo de gestión contractual (encargada de la Contratación) sobre las diferencias con la normativa nacional y la aplicación de procesos Banco puede generar un impacto importante en la celeridad del inicio de actividades del Programa; (iii) Es importante contar con un consultor con experiencia en adquisiciones BID que apoye los temas de adquisiciones y compras del Programa que actúe como enlace de la UC y el grupo de gestión contractual de la Subdirección Administrativa y Financiera; (iv) La elaboración de un manual de adquisiciones y contrataciones para el Programa es altamente recomendable, este puede hacer parte o no del ROP, pero debe ser difundido de manera previa al inicio de actividades del Programa, y debe incluir las modalidades de contratación identificadas en el Plan de Adquisiciones (PA); (v) Capacitar el equipo del MME en procedimientos de adquisiciones bajo la normativa del Banco.

### VI.2.2. Sistema de administración de bienes y servicios

La calificación SABS es de 85,71%, asociado a un nivel de desarrollo satisfactorio y una calificación de riesgo bajo.

**Descripción del sistema:** Los procesos de adquisiciones del MME están bien documentados y es posible identificar el ciclo total de la transacción. En el proceso de inventario, los temas de registro, almacenamiento y verificación de existencia de los bienes o servicios adquiridos no está suficientemente documentado.

**Fortalezas:** el suministro de servicios de consultoría que se evalúa en este sistema está bien documentado y es oportuno. El MME organiza las carpetas contractuales según los lineamientos de Colombia compra eficiente.

**Oportunidades de mejora:** (i) Es necesario desarrollar un registro permanente de los bienes que se adquieran en el marco del Programa, este registro debe servir como medio para comprobar su existencia, administración, uso y demás asuntos asociados al manejo de activos (fijos o fungibles); (ii) De ser necesario, establecer un sistema de mantenimiento de los bienes adquiridos (incluyendo obras civiles contratadas); (iii) definir en el ROP los responsables del uso adecuado de los bienes y servicios adquiridos.

### VI.2.3. Sistema de administración financiero

La calificación SAF es de 80,00%, asociado a un nivel de desarrollo satisfactorio y una calificación de riesgo bajo.

**Descripción del sistema:** el MME opera con los sistemas nacionales en línea (Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF Nación 2) . La Subdirección Administrativa y Financiera a través de la coordinación financiera tiene a su cargo los temas de contabilidad, tesorería y presupuesto. Todos los procesos de pagos, giros, control financiero y contable, expedición de Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) se encuentran actualizados y son empleados por todas las dependencias del MME.

**Fortalezas:** Presupuesto, tesorería y contabilidad trabajan de manera coordinada con procesos bien definidos que se apoyan en el sistema SIIF Nación II.

**Oportunidades de mejora:** (i) Es importante trabajar en un instructivo financiero del Programa que detalle los procedimientos financieros del Banco aplicables a la operación, contabilidad, reportes e informes, legalización de gastos y esquema de supervisión financiero. Es altamente recomendable enfatizar las diferencias procedimentales; (ii) Dentro del equipo contratado para la ejecución del Programa es importante incluir un especialista financiero con tenga experiencia en banca multilateral y que actúe como enlace entre la UC y la Subdirección Administrativa y Financiera; (iii) Capacitar el equipo de trabajo del Programa y del MME en gestión financiera.

## VI.3. Capacidad de control

Este componente de la evaluación de capacidad institucional tiene una calificación de 83,56% lo que lo sitúa en un nivel de desarrollo satisfactorio y un riesgo bajo.

### VI.3.1. Sistema de control interno

**Descripción del sistema:** el MME cuenta con un sistema de control interno fortalecido, para implementar y monitorear el SGC. La entidad es auditada por la Contraloría General de la República (CGR), por lo que no está familiarizado con el trabajo de firmas auditoras independientes.

**Fortalezas:** El proceso de control interno abarca a toda la entidad y comprende la evaluación del sistema de control interno, la evaluación del Sistema de Gestión de Calidad y la coordinación de los organismos de control. Al plan de mejoramiento institucional se le hace seguimiento semestral.

**Oportunidades de mejora:** (i) Dado que el MME no ha ejecutado programas de banca multilateral las actividades de los mismos no hacen parte de las actividades de control y por esta razón no hacen parte de la evaluación de riesgo de la entidad; (ii) En la misma línea que el punto anterior, la Oficina de control Interno (OCI) tampoco coordina las actividades de las auditorías externas que recibiría el Programa y en su plan de trabajo no se encuentra el hacer seguimiento a los planes de mejora lo que hace que dichos planes no se articulen al plan de trabajo de todo el MME, generando un riesgo alto de incumplimiento y falta de atención a las recomendaciones de la Firma de Auditores Independiente (FAI); (iii) es recomendable integrar la valoración de riesgos en todas las actividades del PAI, con mecanismos para identificar, analizar y administrar los riesgos relacionados que fortalezcan las actividades de control.

### VI.3.2. Sistema de control externo

La calificación SCE es de 77.78%, asociado a un nivel de desarrollo y una calificación de riesgo medio.

**Descripción del sistema:** El MME está sujeto anualmente de la auditoría de la CGR. No ha recibido auditorías distintas a las del organismo nacional. La OCI se encarga de responder los requerimientos de los entes de control y asigna tareas y responsables para el cumplimiento de los planes de mejora de la entidad que se deriven de las auditorías externas.

**Fortalezas:** N/A

**Oportunidades de mejora:** (i) el ejercicio de la auditoría debe acompañar la ejecución del Programa de manera permanente, beneficiando al MME en el seguimiento a la inversión de recursos, preparación de informes y en general prevenir situaciones que pudieran convertirse en un riesgo significativo para la ejecución del Programa; (ii) es importante que los informes de auditoría y las recomendaciones formuladas por la FAI sean socializadas y se incluyan en el plan de seguimiento del MME para garantizar el monitoreo, corrección de acciones y atención de sugerencias efectuadas en cada caso; (iii) es recomendable preparar un procedimiento formal para la administración de servicios de auditoría externa (responsabilidades para la preparación y suministro de información, seguimiento al cumplimiento de fechas de compromiso, recepción de los resultados, aclaraciones y comunicaciones con los Auditores Externos, etc.).

## VI.4. Análisis de la evaluación de adquisiciones

Como parte del ejercicio de evaluación de capacidad institucional se adelantó la evaluación de los temas de adquisiciones y contrataciones del MME para los procesos que adelantan regularmente bajo la norma nacional dado que no han implementado programas bajo la normativa del Banco. (Ver Anexo 3). Debido a los tiempos de los procesos internos, así como a la inexperiencia en los procedimientos BID, el riesgo de adquisiciones se considera sustancial.

### VI.4.1. Fortalezas y debilidades

El MME cuenta con un manual de contratación en proceso de actualización para los procedimientos de contratación nacional; sin embargo, la revisión de estos procesos muestra como resultado, que los lineamientos definidos por el Grupo de Gestión Contractual (GCG) para cumplir con la normativa nacional en esta materia son claros y adecuados para los procesos que adelanta la entidad. Así mismo, la resolución que reglamenta los temas de interventoría y supervisión está en proceso de revisión y modificación. Como parte de las fortalezas identificadas es importante resaltar que el plan de compras del MME se actualiza y publica en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP semestralmente, de acuerdo a la normativa nacional en esta materia. Al momento de la evaluación la Coordinadora del GGC estaba entregando el cargo por jubilación lo que puede traducirse en cambios en los procesos y ajustes institucionales en esta dependencia. El MME cuenta con un comité de contratación que revisa y aprueba las contrataciones de la entidad y verifica su pertinencia e inclusión en el plan de compras.

### VI.4.2. Propuestas de mejora

Las recientes modificaciones a la normativa nacional de contratación pública no han sido implementadas completamente por el MME. La Agencia Nacional de Contratación Pública -ANCP (Colombia Compra Eficiente –CCE) ha puesto a disposición de las entidades que ejecutan recursos públicos, varias herramientas para facilitar la adopción de la nueva normativa que deroga los decretos 734 y 1392 de 2012. El MME no ha capacitado a los funcionarios del GCG en las modificaciones reglamentarias lo que puede generar traumatismos en la ejecución presupuestal de 2014. Debido a que las áreas técnicas no tienen un conocimiento legal adecuado y a que los manuales de supervisión están desactualizados, las modificaciones contractuales (prórrogas, adendas, etcétera) con frecuencia se hacen a destiempo.

El procedimiento interno hace que el tiempo estimado promedio desde que la solicitud de contratación llega al área de contratos hasta que está listo el aviso de convocatoria es de aproximadamente 30 días calendario. El tiempo promedio desde la publicación de este aviso hasta la suscripción y perfeccionamiento del contrato para la Licitaciones Públicas Nacionales (LPN) es de 85 días, mientras que para los concursos de méritos este tiempo es de 47 días. Debido a que estos procesos institucionales tendrán un impacto importante en el cronograma de ejecución del Programa, es recomendable la elaboración de flujogramas detallados y completos del Programa que identifiquen los responsables, tiempos y aprobaciones del proceso de adquisiciones bajo la normativa del Banco.

## VI.5 Análisis de los procesos de ejecución de la operación

Debido a que el MME no ha ejecutado programas financiados con recursos multilaterales, se prepararon opciones de modalidades de ejecución que fueron discutidas con el jefe de equipo y el MME (a través de la OPGI) con el propósito de definir el alcance de la participación de las ES y su interacción con el Organismo Ejecutor. El esquema definido sobre la capacidad del MME y la revisión de la UPME identificó al MME como OE quien tendrá a su cargo toda la gestión administrativa, fiduciaria, de coordinación, monitoreo y seguimiento de los componentes del Programa, con el apoyo de un equipo técnico en cada una de las ES quienes tienen a su cargo algunas actividades específicas de la operación. Para apoyar la ejecución, se sugiere contar con un equipo calificado con experiencia en temas de banca multilateral en la UC. Este equipo está compuesto por: (i) un especialista en adquisiciones, (ii) un especialista financiero, (iii) un especialista en monitoreo y seguimiento y (iv) un coordinador general que desde la OPGI articule integralmente las actividades técnicas, administrativas y operativas del Programa. Además del equipo de la UC, el Programa contará con un enlace técnico en la UPME, otro en la ANM y un tercero en el SGC. A partir del análisis de capacidad institucional de las tres áreas principales del SECI en el MME, se pudieron identificar varios objetivos primordiales que organizados de fines a medios clasifiquen los puntos de atención más eficientes dentro del Programa y atiendan de la manera más integral posible las debilidades y oportunidades de mejora del mismo.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Capacidad de Programación y Organización –CPO** | | |
| **Fines** | **Medios** | **Opción Sugerida** |
| * Generar una articulación coordinada de los equipos técnicos y operativos * Contar con un flujo fondos oportuno | A partir de las herramientas de seguimiento del Programa (POA/PEP/PA) articular las actividades de contratación, seguimiento y demás actividades técnicas, operativas y administrativas que permitan alcanzar los objetivos del Programa en los tiempos establecidos | A1 + A2 + A4 |
| Armonizar las actividades del PAI identificando claramente responsables, cronogramas de trabajo, procesos, articulación de actores, responsables, ciclos de ejecución completos y procedimientos de compras y contrataciones | Plan Operativo Anual (objetivos, medios de verificación de cumplimiento, cronograma) articulado al Plan de Acción Institucional. PEP completo hasta el cierre de la operación. Plan de Adquisiciones (PA) proyectado por vigencia. | A1 |
| Definir una instancia decoordinación (técnica y general )con autoridad para implementar ajustes en la ejecución, tomar decisiones y hacer seguimiento integral al Programa | Adoptar un esquema de seguimiento, autoridad y control desde la OPGI que se acompañe de un equipo de trabajo con experiencia en banca multilateral que contribuya al fortalecimiento del MME y coordine las áreas de apoyo y técnicas que ejecutarían las actividades del Programa. Establecer mecanismos de coordinación, monitoreo y seguimiento con las ES, con instancias de decisión efectivas. | A3 |
| Reducir la curva de aprendizaje y minimizar el impacto por la implementación del Programa. | Capacitar al equipo de la UC y a las áreas de apoyo del MME (Subdirección Administrativa y Financiera) en los procedimientos fiduciarios del Banco | A1 + A2 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Capacidad de Ejecución de las Actividades Programadas y Organizadas – CE** | | |
| **Fines** | **Medios** | **Opción Sugerida** |
| * Definir con Claridad los roles y funciones de las actividades de seguimiento del Programa * Cumplir con los cronogramas, acuerdos y condiciones especiales del Programa * Definir los procesos de implementación /ejecución (compras, contrataciones, justificación de gastos y preparación de información) | * Preparar un instructivo financiero que integre todo el ciclo de ejecución del Programa (incluido el ciclo presupuestal y financiero), sus responsables, tiempos y requisitos fiduciarios. * Preparar un ROP que identifique claramente procesos, articulación de actores, responsables, ciclos de ejecución completos y procedimientos de adquisiciones, compras y contrataciones, que incluya los mecanismos de interacción detallada con las ES. * Posicionar el ROP como la herramienta de implementación /ejecución del Programa en el MME.( Institucionalizar el ROP) | O2 +O3 + O4 |
| Contar con procesos de selección y contratación más ágiles. | * Institucionalizar los procesos de selección/contratación BID (acompañamiento experto adquisiciones a lo largo del proceso) * Preparar un instructivo de adquisiciones con el ciclo de ejecución, con particular énfasis en los aspectos del proceso que adelantaría el Grupo de GC. * Fortalecer el equipo del Grupo de Gestión Contractual del MME en los temas BID. | O3 +O2 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Capacidad de Control – CC** | | |
| **Fines** | **Medios** | **Opción Sugerida** |
| * Apoyo permanente de Control Interno que contribuya a los objetivos generales del Programa y que le permita beneficiarse del sistema de mejora continua. * Definir el alcance de las funciones de CI, incluyendo los programas de banca multilateral (planes de mejora, acciones preventivas /correctivas) | * Incluir temas de banca multilateral en las auditorías de Control Interno * Fortalecer las acciones de acompañamiento (FAI) durante todo el año con las áreas técnicas y operativas | O4 |

### VI.5.1. Fortalezas y debilidades

Una de las fortalezas institucionales más relevante en la ejecución del Programa está asociada al liderazgo y capacidad técnica que tiene el MME como líder del sector minero energético del país que ha venido promocionando transformaciones profundas en las entidades adscritas y al interior del MME para moldear una entidad más robusta y un sector mejor preparado para abordar los retos que impone el Plan Nacional de Desarrollo. Podría señalarse como una debilidad, que el proceso de reestructuración de las entidades adscritas (principalmente de la UPME y de la ANM) aún está en progreso y por esta razón, las instancias de interlocución, los mecanismos de comunicación y de monitoreo a las actividades del Programa necesitan diseñarse ya que las instancias de interacción que tienen definidas las entidades adscritas y el MME no se ajustan a las necesidades del Programa identificadas en su fase de diseño.

### VI.5.2. Propuestas de mejora

A partir del diagnóstico y de la definición de objetivos, se formularon cuatro opciones de implementación que constituyen las propuestas de mejora para dar inicio a la ejecución del Programa. Cada opción intenta responder a un número plural de problemas y se recomienda su implementación de manera conjunta para abordar integralmente los aspectos más relevantes del diagnóstico que contribuyan a una ejecución más eficiente y eficaz del Programa en el MME. Cada una de las alternativas sugeridas están articuladas alrededor de un eje temático que es el centro del ejercicio y define la prioridad del objetivo que se pretende alcanzar con la medida, los cuales se desarrollan en puntos de enfoque para orientar la implementación de la recomendación a partir de los resultados o impactos directos que se pretenden alcanzar con la adopción de la alternativa sugerida.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Opción 1: PEP/POA/PA bien definidos** | | |
| Eje temático: | Articulación del trabajo técnico con el trabajo operativo. (Todos participan/aportan). Horizonte de actividades bien definido, acciones programadas en el corto y largo plazo desde el inicio de la ejecución. Tanto para el MME como para su interlocución con las ES. | |
| **Puntos de Enfoque** | | **Impacto Directo (propuesta de mejora)** |
| Mecanismos de planeación seguimiento y ejecución unificados (a partir del Plan de Acción Institucional del MME para cada área). | | Ciclo de programación presupuestal (ciclo proyecto a 180 días) + compromisos + proyección. |
| Programación oportuna de actividades, rutas críticas, priorización de temas claves. |
| Responsabilidades y obligaciones claras. Participación interinstitucional |
| Matriz de Riesgos /plan de mitigación de riesgos  (se puede articular con recomendaciones FAI y SCI) |
| **Único** mecanismo de planeación, monitoreo y evaluación, común a todas las áreas responsables de la ejecución del que se desprendan informes, reportes de avance, programación de actividades, presupuestos, procesos y cumplimiento de metas por componentes y actividades. | | Matriz de Resultados: impactos + resultados + productos. Indicadores/metas (relación causa-efecto) |
| Matriz de Resultados + Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) |
| **Opción 2: Definir roles directivos, técnicos y operativos en la ejecución** | | |
| Eje temático: | La UC como autoridad del Programa articula las áreas técnicas, transversales y operativas. Coordina integralmente toda la ejecución y es el vínculo entre la OPGI y los demás actores. | |
| **Puntos de Enfoque** | | **Impacto Directo (propuesta de mejora)** |
| Responsable de Coordinar Técnicamente los componentes, vigilar el cumplimiento de objetivos y planes de acción y articular el trabajo de las ES. | | Hace seguimiento al cumplimiento metas/programación de los componentes del Programa |
| Establece responsabilidades /seguimiento a procesos de cada componente. Toma decisiones de ejecución, ajustes y modificaciones técnicas |
| Responsable de articular operativamente la ejecución (a través de un equipo de banca multilateral) en el OE y en las ES (con el apoyo de un enlace técnico en cada una). | | Hace seguimiento a la ejecución de recursos, coordina la programación de actividades con los fondos disponibles.  Organiza técnica y administrativamente la ejecución de las actividades delegadas en las ES. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Opción 3: Conformación del Equipo Operativo del Programa.** | | |
| Eje temático: | Brazo operativo del Coordinador del Programa (Unidad Coordinadora) | |
| **Puntos de Enfoque** | | **Impacto Directo (propuesta de mejora)** |
| Equipo de Banca Multilateral. Monitoreo operativo de la ejecución | | * Articula relación BID- MME * Formula recomendaciones, alertas * Asesora Coordinador Programa * Acompaña seguimiento ejecución marco del Programa (PEP/POA/PA/PMR)   Seguimiento: ciclo presupuestal y de proyecto, mecanismos de rendición de cuentas, pagos, justificación de gastos, presentación de informes al Banco, responsables, ciclos de ejecución y ciclos de contratación |
| Monitoreo Técnico de la ejecución | | El especialista en monitoreo y seguimiento del equipo de Banca multilateral de la UC velará por la ejecución técnica de los componentes del Programa, coordinando las acciones de las ES y el MME. |
| Seguimiento Financiero | | Coordinar con la Subdirección Administrativa y Financiera el proceso de legalización de gastos, programación de recursos, elaboración de presupuestos, estados financieros, informes, flujos de caja y demás temas fiduciarios. |
| **Opción 4: Definir un esquema de control integrado (interno y externo)** | | |
| Eje Temático: | Articular Plan de Mejoramiento /Matriz de Mitigación de Riesgo con SCI | |
| **Puntos de Enfoque** | | **Impacto Directo (propuesta de mejora)** |
| Promover seguimiento de metas/procesos de mejora en auditorías internas | | * El sistema de control interno acompaña la ejecución del Programa, monitorea el cumplimiento de planes de mejora. * Acompañamiento de la Firma Auditora Independiente durante toda la ejecución |

## VI.6. Análisis del equipo técnico/operativo

### VI.6.1. Equipo en operación

El MME cuenta con personal calificado en las áreas evaluadas y con un acervo de empleados y contratistas en las dependencias misionales que pueden acompañar desde su experticia técnica la ejecución de las actividades definidas en el Programa. La jefa de la OPGI tiene amplia experiencia en ejecución de programas multilaterales y como responsable del Programa y de la UC facilitaría el proceso de adaptación institucional del MME. Sin embargo, la entidad no cuenta con un equipo con experiencia en temas banco que pueda soportar completamente la nueva operación. Esta situación puede mejorarse con la implementación de las medidas sugeridas en la parte VI de este informe.

### VI.6.2. Equipo propuesto

El MME podrá conformar una UC para el Programa desde la OPGI, donde un coordinador general supervise de manera integral todos los aspectos de la ejecución (operativos y técnicos). Este coordinador contará con el apoyo de un grupo de consultores con experiencia en temas de banca multilateral (integrado por un especialista en adquisiciones BID, un analista financiero y un especialista en monitoreo y seguimiento con experiencia en banca multilateral de dedicación exclusiva para el proyecto); generando así un grupo de apoyo enfocado exclusivamente en la ejecución del Programa que dependa de la OPGI y pueda articular de manera más eficaz los procesos y las acciones requeridas para la ejecución y el cumplimiento de las metas del mismo. Además del equipo de la UC en el MME, cada ES contará con un enlace técnico de dedicación exclusiva al Programa para coordinar las acciones que son responsabilidad de estas entidades adscritas.

## VI.7. Resumen de resultados

### VI.7.1. Conclusiones

La organización interna del MME posee una plataforma válida para la ejecución del Programa bajo la normativa del Banco preparando algunos ajustes operativos que pueden adelantarse sobre los procedimientos e instructivos que actualmente emplea la entidad. Dado que las dependencias del MME que harían parte de la ejecución no están familiarizadas con temas de banca multilateral, es importante socializar los procedimientos/instructivos que se definan para el Programa contenidos en el ROP a fin de preparar las actividades en todas las instancias del MME y de las ES. Es importante resaltar la experiencia de la UPME y del SGC en temas multilaterales que puede facilitar la dinámica de la ejecución del Programa con el MME.

### VI.7.2. Recomendaciones

La recomendación más importante del proceso de implementación del diseño para la ejecución del Programa en el MME está asociada con la programación de todas las actividades del mismo con las herramientas de gestión integral de proyectos propuestas por el Banco (PEP/POA/PA) y su articulación con el PAI que permita distribuir actividades y responsabilidades de ejecución, tanto técnicas como operativas, en toda la entidad. Uno de los retos más significativos es la articulación del trabajo técnico de las ES con los mecanismos institucionales del MME. Para llevar a cabo las actividades definidas es esencial la conformación de un equipo con experiencia en banca multilateral que de la mano del coordinador general adelante en simultanea tres labores primordiales: la primera, velar por la ejecución integral del programa combinando el seguimiento de actividades con la armonización del trabajo de las demás dependencias del MME; la segunda es servir de enlace y punto de ayuda a las dependencias que tienen a su cargo dos de los procesos más importantes de la ejecución como son la contratación del Programa y la gestión financiera (en la Subdirección Administrativa y Financiera); la tercera labor es la coordinación de las actividades que adelantarán las ES con los mecanismos definidos para el Programa. Es muy importante que la ejecución cuente con un coordinador general que tenga comunicación directa con el responsable de cada una de las ES y que pueda tomar decisiones, hacer ajustes e implementar medidas que permitan una ejecución fluida y eficiente.

# Anexos

## Anexo 1. Metodología SECI

## Anexo 2. Resumen de resultados y cuestionario desarrollado

## Anexo 3. Análisis de Adquisiciones

## Anexo 4. Plan de fortalecimiento institucional

## Anexo 5. Matriz de riesgos del proyecto

1. Business Process Management por sus siglas en inglés [↑](#footnote-ref-1)