

PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

ABRIL 8, 2008

I. INFORMACIÓN GENERAL

- **País/Región** Colombia
- **Nombre del Programa/Número:** Fortalecimiento del Presupuesto General de la Nación para la Efectividad en el Desarrollo II (CO-T1107)
- **Jefe de Equipo y Miembros:** Diego Arisi, (ICS/CCO) jefe de equipo; Ignacio Corlazzoli (ICF/ICS), Carlos Pimenta (ICF/ICS), Stefano Tinari (ICF/ICS), Sebastián González Córdoba (CAN/CCO), Javier Jimenez (LEG/SGO) y Juliana Arbeláez (ICF/ICS) miembros del equipo.
- **Fecha de la Solicitud:** 7 de diciembre de 2007
- **Beneficiarios:** República de Colombia
- **Organismo Ejecutor:** Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- **Plan de Financiamiento:**

IDB (PRODEV Cuenta B)	US\$	1,600,000
Local:	US\$	160,000
Total:	US\$	1,760,000
- **Responsabilidad Técnica y Básica:** ICF/ICS
- **Incluido en el programa de cooperación técnica aprobado por el directorio:** No
- **Fechas tentativas:** Aprobado por el Directorio Ejecutivo: Mayo de 2008

II. ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

- 2.1 La situación fiscal del gobierno colombiano presenta desequilibrios en dos aspectos fundamentales: el elevado déficit, debido parcialmente a las inflexibilidades presupuestales introducidas por la reforma constitucional de 1991, y la baja eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- 2.2 Varios estudios han concluido que el problema fiscal en Colombia no está relacionado con el monto de los recursos, sino más bien con la eficiencia de su uso. En otras palabras, existen suficientes recursos para lograr las metas de las políticas públicas si estas se ejecutan de manera más eficiente. Los desequilibrios presentados hasta ahora llevaron a las autoridades presupuestales, y en especial al Departamento Nacional de Planeación, a diseñar una serie de reformas al proceso presupuestal que conviertan al presupuesto en una herramienta de desarrollo,

compatibilizando los tres pilares de un buen presupuesto: (i) disciplina fiscal, (ii) asignación de los recursos de acuerdo a prioridades de política, y (iii) eficiencia y eficacia en el gasto.

- 2.3 El PRODEV ha apoyado al gobierno de Colombia en la definición de una estrategia para mejorar el proceso presupuestal, el desarrollo de herramientas y capacidades necesarias para el adecuado diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General de Inversión. Dicha estrategia enmarca el Plan de Acción “Fortalecimiento del sistema presupuestal del gobierno central de Colombia”.¹
- 2.4 El mencionado Plan de Acción, busca optimizar la utilización de los recursos de las distintas fuentes de financiamiento disponibles, e identifica a la calidad de la información asociada a la inversión pública como un insumo necesario para desarrollar las herramientas tecnológicas de seguimiento requeridas. Esta actividad ha sido apoyada por el Banco a través del PRODEV por medio de la ATN/OC-9905-CO la cual enfocó sus intervenciones en el desarrollo de metodologías de seguimiento y la estandarización de los procesos relacionados con el ciclo de inversión, financiando la definición de las metodologías necesarias y la información requerida para dar seguimiento al 90% del presupuesto de inversión vigente.
- 2.5 Tomando como insumo las metodologías generadas por medio del Programa PRODEV A, el Gobierno Colombiano ha establecido una estrategia para la consolidación de un Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP). Dicho sistema surge como respuesta a la necesidad de dotar a la administración pública de una herramienta adecuada para el manejo de la información relativa a la inversión y, por ende, apoyar la toma de decisiones alrededor de la misma.
- 2.6 Este programa financiado por medio de esta Cooperación Técnica apoyará al país en la implementación y puesta en marcha de esta nueva conceptualización del ciclo de inversión, generada a partir de la estrategia antes mencionada. En este sentido, la presente cooperación financiará de acuerdo al Plan de Acción definido por el Gobierno nacional, una serie de actividades que permitan asegurar la calidad y oportunidad de los procesos y la información relacionada con el ciclo de inversión pública. Adicionalmente, en el diseño del Programa se han incluido nuevos factores que afectan la efectividad en el desarrollo, como la recién aprobada Ley 1150 de 2007 mediante la cual se modifican los estatutos generales de contratación pública, garantizando, a través de la adecuada regulación contractual, la efectiva ejecución del Presupuesto Nacional. Dicha modificación incluye la definición de nuevos procesos de contratación y adquisiciones, así como de una serie de herramientas que harán más objetivos los procesos. Entre dichas herramientas se encuentra el Registro Único de Proponentes (RUP), el cual

¹El documento Plan de Acción se encuentra en el siguiente enlace electrónico como TECFILE:
<http://ops/idsdocs/docsMain/getdoc.asp?docnumber=1343645>

consolidará y actualizará la información de los distintos posibles oferentes, convirtiéndose en un mecanismo fundamental para implementar la reforma, mejorar la gestión y la ejecución presupuestal.

- 2.7 El Gobierno de Colombia cuenta con dos instituciones encargadas de asignar los recursos públicos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), encargado de programar el presupuesto de funcionamiento, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad encargada de programar el presupuesto de inversión.
- 2.8 Este programa será administrado por el Comité Ejecutivo del PRODEV, entidad establecida en el DNP, encargada del diseño, ejecución, articulación y supervisión de la estrategia general de fortalecimiento del presupuesto, y de la coordinación de las fuentes de recursos con las cuales el DNP cuenta para mejorar el proceso presupuestal: (i) recursos de United States Agency for International Development (USAID), (ii) recursos del Banco Mundial (BM), (iii) recursos de la nación y (iv) recursos del BID a través de la Cuenta B del PRODEV. Debido a las necesidades de fortalecimiento de la capacidad técnica del Comité Ejecutivo del PRODEV para desempeñar sus funciones, este programa incorpora un componente de fortalecimiento de la capacidad técnica del Comité Ejecutivo.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. **Objetivo General:**

- 3.1 Facilitar la introducción de un proceso presupuestal enfocado hacia la disciplina fiscal, la asignación de acuerdo a prioridades, y la eficiencia y eficacia en el gasto público del Gobierno Nacional de la República de Colombia.

B. **Objetivos Específicos:**

- 3.2 Los objetivos específicos son (i) garantizar la transferencia y asegurar la calidad y oportunidad de los procesos y la información relacionada con el ciclo de inversión pública de las políticas públicas, en lo que tiene que ver con la captura, acceso, almacenamiento, procesamiento y análisis de la información, y (ii) adecuar el RUP a las necesidades de eficiencia y transparencia en la asignación de los recursos públicos mediante las diferentes modalidades de contratación estatal.
- 3.3 **Componente 1- Aseguramiento de la calidad de la información asociada a los procesos de formulación, programación y seguimiento y registro de proyectos.** Este componente busca dar continuidad al trabajo iniciado a través del componente cuatro del PRODEV Fase I, con el objetivo de mejorar la calidad de la formulación de proyectos de inversión pública, haciendo énfasis en aquellos proyectos que representan la mayor parte del presupuesto de inversión y, como consecuencia, avanzando hacia la mejora en el seguimiento y la programación presupuestal. A través del PRODEV II se buscará continuar con este proceso de mejora de la calidad de la información, a través de un acompañamiento a los proyectos durante todo el ciclo de la inversión. Esto permitirá que la información

de línea de base levantada durante la primera fase del proyecto se mantenga vigente y sea insumo para la programación de inversiones, a la vez que es constantemente auditada a través del proceso de seguimiento. Este componente se concretará en tener el 90% del Presupuesto de Inversión en condiciones de calidad de información, lo que retroalimentará todos los diseños de instrumentos y estrategias de sensibilización y capacitación alrededor de la inversión pública del orden nacional. En el marco de este componente se financiará la contratación de consultores locales que realizarán la revisión y ajuste de los proyectos pertinentes al presupuesto inversión de los distintos sectores económicos.

- 3.4 Igualmente se financiarán con recursos de este componente actividades enfocadas a fortalecer las capacidades relacionadas con la formulación, programación y seguimiento a la inversión pública. En ese sentido, se planteará un proceso de capacitación en el que intervengan todas las entidades y sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. A través de este componente, se apoyará y acompañará el proceso de cambio en todas las instituciones asociados a la inversión pública. Se financiará en el marco de esta componente, consultores locales encargados del diseño y desarrollo de hasta 30 eventos de capacitación, en temas de Marco Lógico e Indicadores. Se financiará igualmente, los costos de desplazamiento y manutención requeridos, así como la publicación del material de capacitación.

- 3.5 **Componente 2- Seguimiento al gasto de inversión, con énfasis en el fortalecimiento de una perspectiva transversal.** El objetivo de este componente es fortalecer el proceso de seguimiento a la inversión pública, en particular, a través de la generación de esquemas de seguimiento transversal, entendido éste como aquel que sobrepasa los límites institucionales y sectoriales y, por el contrario, otorga una visión transversal de los avances, la articulación y las interrelaciones propias de la ejecución de políticas multidimensionales, mediante el desarrollo de un análisis piloto de alta complejidad. Si bien el sistema cuenta hoy con información valiosa sobre el estado de los proyectos, es necesario avanzar hacia un esquema de seguimiento que responda a los nuevos requerimientos de los programas de inversión. En ese sentido, la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza extrema, JUNTOS, eje de la política social del actual Plan Nacional de Desarrollo, se convierte en el piloto ideal para el análisis y el seguimiento transversal a la inversión pública. Este componente se concretará en el (i) diseño, preparación y publicación de los informes de seguimiento a la inversión de la Política Transversal, (ii) diseño y operación de un aplicativo computacional de apoyo a la promoción de la información de seguimiento a la Política Transversal, y (iii) socialización de los resultados del seguimiento a políticas transversales. Se financiará en el marco de este componente un grupo de consultores locales que realizarán el diseño, preparación y publicación de los informes de seguimiento a la inversión de la Política Transversal (Red Juntos), así como el diseño y operación de un aplicativo computacional de apoyo a la promoción de la información generada. Igualmente se financiarán los desplazamientos y viáticos requeridos en el marco de dicho proyecto.

- 3.6 **Componente 3- Documentación y formalización de los procesos asociados al ciclo de las inversiones públicas.** El objetivo de este componente es garantizar la consistencia, calidad y oportunidad de la información que ingresa al SUIFP, entendiendo que esto no depende solamente del desarrollo de la herramienta como tal. Ésta requiere de la documentación de una serie de procesos y del desarrollo de instrumentos que ayuden a los usuarios en el uso de la información y el entendimiento del sentido de la misma. Este componente tendrá por tanto como producto principal el diseño y desarrollo del manual guía para la preparación y presentación de los productos del sistema de inversiones públicas. Producto que, para efectos contractuales, se dividirá en el diseño y elaboración de cada uno de los manuales pertinentes, estimándose un máximo de ocho manuales. Acompañando la elaboración de cada manual, estará la edición y publicación de los mismos, lo que requerirá que el componente destine recursos para este fin. En el marco de este componente, se financiará la contratación de consultores locales que diseñen y desarrollen los manuales guía requeridos. Igualmente se financiará la edición y publicación de dichos documentos.
- 3.7 **Componente 4- Apoyo a los sistemas de información.** Este componente implementará los ajustes provenientes del diseño de la estrategia de seguimiento transversal descrita en el componente 2, con el fin de consolidar al SUIFP como la herramienta adecuada para hacer seguimiento a la inversión pública desde la perspectiva sectorial, regional y transversal. Es importante recordar que de acuerdo al Plan de Acción presentado por el Gobierno, las inversiones en equipos y sistemas de información serán financiadas en su mayoría por otras fuentes. Para esto, en el marco de este componente se financiará la contratación de un equipo de consultores locales o internacionales especializados en desarrollo informático, adquisición de equipos, software, licencias de programación y planes de capacitación que deberán revisar y ajustar el Modulo de seguimiento a la inversión pública. Igualmente se financiará la adquisición de equipos de apoyo tales como: (i) computadores portátiles y de escritorio, (ii) servidores, y (iii) memorias USB, entre otros.
- 3.8 **Componente 5- Estrategia General y Coordinación del PRODEV.** El propósito de este componente es apoyar el Comité ejecutivo del PRODEV en el desarrollo de sus responsabilidades, en particular (i) la ejecución del programa, y (ii) la concertación, coordinación y articulación. Se financiará en el marco de este componente, consultores locales que garanticen la operación del comité relacionada con la ejecución del programa, y el desarrollo de una bitácora sobre la economía política en la toma de decisiones sobre las reformas al proceso presupuestal. Adicionalmente, se financiará la contratación de expertos locales y/o internacionales en aspectos relacionados con el fortalecimiento institucional y los requerimientos técnicos según las mejores prácticas en reformas que promuevan la eficiencia y transparencia en la asignación de los recursos públicos que puedan implementarse e institucionalizarse en Colombia. Adicionalmente, se financiarán los desplazamientos y viáticos requeridos en el marco de dichas contrataciones.

- 3.9 **Componente 6- Adecuación del Registro Único de Proponentes.** El propósito de este componente es diseñar e implementar conforme a lo establecido en la Ley 1150 de 2007 (reforma a la Ley 80 de 1993) el Registro Único de Proponentes (RUP), mediante un proceso consensuado con los distintos actores y sectores. La reglamentación del nuevo RUP se verá reflejado en un proyecto de decreto que deberá tener en cuenta temas como: (i) Nuevos Requerimientos del RUP; (ii) Modelo operacional; (iii) Nuevos Procesos y Procedimientos; (iv) Infraestructura Tecnológica requerida para su operación, y (v) otros necesarios para su correcta operación. Se financiará en el marco de este componente la contratación de consultores locales e internacionales que: apoyen al DNP en la reglamentación necesaria del nuevo RUP; y diseñen e implementen las adecuaciones a dicho registro.

IV. PRESUPUESTO

- 4.1 El costo de la operación es de US\$1.760.000. La contribución del Banco por un total de US\$1.600.000 será financiada con recursos del PRODEV Cuenta B. La contrapartida, en especie, será por el equivalente de US\$160.000. El aporte del Banco se usará para la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras, compra de equipos informáticos, así como los costos de la auditoria externa de la operación.

COMPONENTES	APORTE BID	APORTE LOCAL	TOTAL
Componente 1:	400.000	100.000	500.000
Componente 2:	338.000	25.000	363.000
Componente 3:	190.000	10.000	200.000
Componente 4:	117.000	10.000	127.000
Componente 5:	252.200	15.000	267.200
Componente 6:	250.000	0	250.000
Auditoría	22.800	0	22.800
Imprevistos	30.000	0	30.000
Total	1.600.000	160.000	1.760.000

V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 El ejecutor de esta cooperación técnica será el Departamento Nacional de Planeación. La CT se ejecutará en un período de 24 meses a partir de la entrada en vigencia de la carta-convenio. El plazo para el último desembolso será de treinta meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la carta-convenio.

VI. TEMAS PRINCIPALES

- 6.1 No se identificaron situaciones particulares que ameriten análisis. El proyecto desarrollará los lineamientos definidos por la primera fase del PRODEV y se encuentra incluido en el marco de una estrategia gubernamental mediante la cual se han articulado previamente los actores institucionales requeridos. Este Proyecto mejorará la calidad y efectividad del gasto público, a través de una mayor integración del Presupuesto General de la Nación y del apoyo a la generación de instrumentos, metodologías y sistemas de información requeridos.

VII. PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 El DNP cuenta con un Plan de Acción, así como los diseños establecidos mediante consultorías financiadas con recursos PRODEV y otras fuentes de financiación coordinadas por el Gobierno de Colombia, dentro del cual se enmarcan las actividades descritas en la presente cooperación.

VIII. ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL

- 8.1 Por su naturaleza, el proyecto no posee impactos ambientales y sociales negativos, por lo tanto está dentro de la categoría C. A pesar de que la operación no califica como PTI o SEQ cabe esperar que tenga impactos positivos sobre la planificación, asignación y administración de recursos destinados a programas sociales y ambientales.

IX. APROBACIÓN

Aprobado por:

(Original Firmado)
Alicia Ritchie, Gerente General
CAN/CAN

Abril 7 de 2008
Fecha

Aprobado por:

(Original Firmado)
Mario Marcel, Gerente
ICF/ICF

Abril 2 de 2008
Fecha

Vo.Bo

(Original Firmado)
Xavier Comas, Jefe de División
ICF/ICS

Marzo 31 de 2008
Fecha

Vo.Bo

(Original Firmado)
María Carmenza Mclean, Representante
CID/CES

Abril 1 de 2008
Fecha

Vo.Bo

(Original Firmado)
Rafael Hernández, Asesor
ICF/ICF

Abril 2 de 2008
Fecha