Documento del Banco Interamericano De Desarrollo

**Colombia**

Programa de Mejoramiento de los Servicios públicos

**CO-L1102**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue elaborado por: Arnaldo Posadas (jefe de equipo), Raimundo Arroio (IFD/ICS) y Sebastián González (Consultor).

Índice

I. Introducción 3

II. Monitoreo 4

III. Evaluación 14

Abreviaturas

|  |  |
| --- | --- |
| ANCP | Agencia Nacional de Compras Públicas |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| DAFP | Departamento Administrativo de la Función Pública |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| EGP | Equipos de Gestión del Programa |
| EPM | Especialista en Planeación y Monitoreo |
| fmp | Oficina de Adquisiciones para Operaciones |
| grp | Gestión de Riesgo del Programa |
| ics | División de Capacidad Institucional del Estado |
| mgr | Matriz de Gestión de Riesgo del Programa |
| MR | Matriz de Resultados |
| OCE | Organismos Co-Ejecutores |
| PA | Plan de Adquisiciones |
| PEP | Plan de Ejecución del Proyecto |
| POA | Plan Operativo Anual |
| POD | Propuesta de Desarrollo de la Operación |

1. Introducción
   1. Este documento describe los mecanismos que el gobierno y el Banco han acordado para el monitoreo y evaluación del Programa de Mejoramiento de los Servicios Públicos (CO-L1102).
   2. El objetivo general del programa será contribuir a mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios, a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos: i) el incremento de servicios disponibles y la oportunidad de su prestación en centros de atención presencial (SI); ii) la racionalización de procesos transversales y la simplificación de trámites relacionados con la prestación de servicios; y iii) el aumento de la eficiencia en las compras y contrataciones públicas.
   3. En función de los objetivos mencionados, se plantean tres componentes o ejes temáticos: i) Desarrollo de centros de servicios presenciales; ii) Mejoramiento de la gestión interna y simplificación de trámites; y iii) Fortalecimiento de los procesos de compras y contrataciones.
   4. Los objetivos específicos se agrupan por componente. En este sentido, se espera que: i) los servicios disponibles en centros de Sevicios Integrales (SI) y la oportunidad de su prestación sean mejoradas; ii) la eficiencia de los procesos y procedimientos internos de gestión sea mejorada; y iii) la competitividad, eficiencia y accesibilidad del sistema de compra pública se vean incrementadas.
   5. Las actividades que serán llevadas a cabo por el programa, para el primer componente serán: i) la puesta en marcha de cuatro centros de SI al ciudadano en entidades territoriales seleccionadas[[1]](#footnote-1) (incluyendo actividades de coordinación entre niveles territoriales de gobierno, elaboración de modelos de operación, gestión y seguimiento, estudios de viabilidad ambiental, licencias urbanísticas y dotación de mobiliario, equipos y señalización); ii) la formulación de modelos de negocios para atención al ciudadano diferenciados según el tamaño de la población atendida, considerando diferentes alternativas de cofinanciación y cogestión;[[2]](#footnote-2) iii) caracterización de la demanda de acuerdo con las necesidades y especificaciones de las poblaciones atendidas (incluyendo el diseño de la metodología, su aplicación en pilotos y su implementación en entidades de la AP); y, iv) diseño e implementación de modelos de laboratorios de simplicidad (lenguaje claro) para mejorar la interacción de la Administración Pública con los ciudadanos incluyendo estrategias de comunicación clara y precisa dirigida a que el ciudadano disponga de información completa sobre los trámites y servicios del Estado y los mecanismos para acceder a los mismos.
   6. Para el componente dos el financiamiento incluirá: i) la racionalización y la reingeniería de procesos transversales internos a las instituciones[[3]](#footnote-3) (incluyendo el diseño de una metodología de racionalización y un piloto de implementación en entidades priorizadas); ii) la simplificación de trámites de servicios seleccionados[[4]](#footnote-4); iii) la difusión e implementación del nuevo Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) en diferentes entidades territoriales del país; y iv) el diseño curricular y la puesta en marcha de un plan de entrenamiento de funcionarios públicos en competencias de atención al ciudadano.
   7. Finalmente para el componente tres la operación apoyará: i) la puesta en marcha de nuevos servicios soportados por herramientas de e-procurement (incluyendo la elaboración del diseño conceptual de la solución de tecnología, procesos, estructuras de información, requerimientos para la configuración y requerimientos de infraestructura, los ajustes al modelo operativo y la configuración y estabilización de la herramienta); ii) implementación de los modelos de servicio y atención de la Agencia Nacional de Compras Públicas (incluyendo el diseño de los modelos de servicio y atención, la configuración de los portafolios de servicios, definición de esquemas de control y de medición de satisfacción del usuario, esquemas de facturación, e implementación de los modelos de atención); iii) la elaboración de estudios de mercado de bienes y servicios de características técnicas uniformes que respalden la preparación de acuerdos marco (incluyendo elaboración de grupos de estudios de mercado y elaboración de reportes de seguimiento y evaluación de acuerdos marco para cada uno de ellos); y iv) la puesta en marcha de estrategias de gestión del cambio, incluyendo planes de comunicaciones, capacitación y gestión del conocimiento para los actores de la compra pública.
   8. La sede del proyecto se ubica en la ciudad de Bogotá y su ámbito de acción abarca en general a los servicios públicos y de manera específica al Programa Nacional de Servicios al Ciudadano, bajo la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que se extenderá a cuatros ciudades con diferentes modelos de negocio para atender presencialmente a los ciudadanos. Asimismo participarán el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), como responsable de la racionalización de procesos y simplificación de trámites relacionados a la prestación de servicios y la Agencia Nacional de Compra Pública (ANCP), responsable de la rectoría de esta temática en el país.
2. Monitoreo
   1. El Sistema de Monitoreo del Programa estará conformado por los siguientes instrumentos: i) la Matriz de Resultados (MR); ii) el Informe de Seguimiento del Progreso (PMR); iii) el Plan Operativo Anual (POA); iv) el Plan de Adquisiciones (PA); v) el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP); vi) la Matriz de Gestión de Riesgo del Programa (GRP); vii) reuniones de seguimiento; viii) los informes semestrales de avance del programa; y ix) los estados financieros auditados. El prestatario y el Banco han acordado utilizar la MR y las actividades definidas en el PEP como la base para el Plan de Monitoreo de la operación. Las líneas de base, metas y metodología de medición para los resultados previstos están definidas, con un par de excepciones cuyas líneas de base se definirán al inicio de la ejecución (ver Matriz de Resultados).
   2. Dadas sus características, el Programa contará con dos Organismos Co-Ejecutores: el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP). El DNP ejecutará directamente los componentes 1 y 2 y contará con la colaboración del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para el desarrollo de las actividades del componente 2. Por su parte, la ANCP ejecutará el Componente 3 y para ello contará con total autonomía técnica, operativa y financiera.
   3. Para efectos del manejo gerencial los Organismos Co-Ejecutores conformarán, dentro de sus respectivas estructuras internas, equipos de gestión para asegurar dedicación exclusiva y de tiempo completo a las tareas de ejecución del Programa. Cada equipo de gestión estará conformado por un coordinador, un especialista de adquisiciones, un especialista financiero contable y un especialista de planeación y monitoreo.
   4. Adicionalmente, el Coordinador de Programa en el DNP tendrá la responsabilidad de llevar el liderazgo técnico del Programa frente al Banco, coordinando toda la información de gestión a ser presentada de manera consolidada al Banco, incluyendo reportes de progreso, Plan Operativo Anual, Plan de Ejecución del Programa (PEP) e informes de auditoría y de evaluación.
   5. Los Organismo Co-Ejecutores, en consulta con el Banco, realizarán una evaluación intermedia una vez transcurridos dos años y medio luego de la entrada en vigencia del contrato de préstamo o cuando se haya comprometido el 40% del monto del préstamo, lo que ocurra primero. Esa evaluación tendrá como principales objetivos revisar el avance de todas las actividades programadas para ese momento, las posibles desviaciones ocurridas, las causas de éstas y proponer medidas correctivas a ser aplicadas, además de verificar los productos intermedios generados, la ocurrencia de los riesgos previstos en la GRP y la aplicación de las medidas para mitigarlos. La evaluación final se realizará cuando los desembolsos alcancen al menos un 90% del total, y sus objetivos serán verificar el avance en el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los resultados esperados y para el impacto de la operación, la generación de los productos por componente. Para ambas se tiene previsto un presupuesto de US$80.000. Dichas evaluaciones serán independientes, en función de los Términos de Referencia (TOR) acordados con el Banco, y financiadas con recursos del programa que están previstos en el presupuesto.
   6. Los contenidos principales y características de cada uno de los instrumentos de monitoreo del programa, se describen a continuación. En todos ellos, cuando se hace referencia al OE, este será el DNP como responsable de la consolidación de la información a ser remitida al Banco:
      1. **Matriz de Resultados (MR):** que se presenta como parte de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD), se focaliza en: i) los indicadores de impacto con las respectivas líneas de base y metas a alcanzar; ii) los indicadores de resultado para cada componente considerando también sus líneas de base y metas; y iii) los productos para cada uno de los componentes. La MR es una herramienta fundamental para guiar la planificación, monitoreo y evaluación del programa. La información de la MR es la base de la información contenida en el Informe de Seguimiento del Progreso (PMR), en el cual el Banco registrará los avances físicos y financieros en el tiempo del programa, a fin de calcular el índice de desempeño del mismo. Se recurrirá a la MR en cada instancia de elaboración del Plan Operativo Anual (POA), que se describe a continuación y de diseño, seguimiento y evaluación de un componente, una línea de acción o actividad específica.
      2. **Informe de Seguimiento del Progreso (PMR):** Este informe provee información cuantitativa y cualitativa del desempeño de proyectos en cuanto a productos entregados y resultados e impactos alcanzados. El PMR integra información contenida en la MR, el presupuesto o tabla de costos, y las proyecciones de desembolsos definidas durante la fase de preparación del programa. Esto le permite al equipo de proyecto monitorear el progreso de los productos y resultados definidos durante el diseño del mismo. Los resultados serán monitoreados en función de los términos establecidos en el proyecto (anualmente, a medio término o al cierre), mientras que los productos serán monitoreados bianualmente (en septiembre y en marzo) durante la ejecución. El PMR a septiembre abarca data de enero-junio, mientras que el PMR a marzo corresponde al periodo de julio-diciembre.
      3. **Plan Operativo Anual (POA):** Este instrumento tiene como objetivo presentar al Banco una propuesta de plan anual para la ejecución de las acciones acordadas. El POA consolida todas las actividades que se desarrollarán durante un determinado período de ejecución, por producto y su cronograma físico - financiero. El primer POA deberá cubrir un período de 18 meses, contados a partir de la firma del Contrato de Préstamo. El siguiente POA abarcará el período inmediatamente posterior a la primera revisión, hasta el 31 de diciembre del respectivo año. A partir de entonces serán presentados POA por cada año calendario (1º de enero a 31 de diciembre). Este documento debe ser presentado al Banco a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior a su vigencia.
      4. **Plan de Adquisiciones (PAD):** El equipo del Banco y los Organismos Co-Ejecutores (OCE) han trabajado en la elaboración de un PAD que indica los tipos de adquisición, el método de contratación y el monto estimado y si se requiere precalificación. Esta labor incluye la elaboración del Plan de Ejecución del Proyecto (PEP), el cual establece un vínculo entre dicho documento y el plan de adquisiciones, lo cual contribuirá en la mejora de la gestión de las adquisiciones. Los procedimientos aplicados por el Banco para la revisión de las adquisiciones son ilustrados en los acuerdos y requisitos fiduciarios. Los OCE deberán actualizar el PA anualmente, coincidente con las evaluaciones anuales previstas y junto con el POA, o también cuando se presenten cambios sustanciales, y siempre cubriendo los 18 meses siguientes a su elaboración (dentro del período de ejecución). Cualquier propuesta de revisión del PAD debe ser presentada al Banco para su aprobación. La versión vigente del PAD estará disponible en la página web del Banco, una vez aprobada la operación.
      5. **Plan de Ejecución del Proyecto (PEP):** Enumera las acciones a llevar adelante durante toda la operación. El PEP especifica los montos y los tiempos de los que se dispone para cada uno de los productos y actividades del programa.
      6. **Matriz de Gestión de Riesgo del Programa (MGR):** Enumera y clasifica los riesgos identificados para la implementación del programa. Define medidas de mitigación para cada uno de ellos y sus respectivos indicadores de seguimiento.
      7. **Reuniones de Seguimiento:** Por parte del Banco, la supervisión técnica de la ejecución del programa estará a cargo de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) con el apoyo de la Oficina de Adquisiciones para Operaciones (FMP) y de la Representación del Banco en Colombia (CCO). En este sentido, se continuará contando con el apoyo técnico y el acompañamiento del equipo de proyecto de IFD/ICS encargado del diseño original durante todo el proceso de ejecución del programa. Se realizará anualmente una reunión de seguimiento conjunta entre el OE y el Banco, donde se discutirá: i) el avance de las actividades identificadas en el POA; ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados para cada componente; y iii) el POA para el año siguiente y el PA para los próximos 18 meses.
      8. **Informes Semestrales de Avance:** Este informe tiene como objetivo presentar al BID los resultados alcanzados en la ejecución del POA y del PA, relacionados a los procesos de ejecución y autorización de desembolsos. El Informe de Avance correspondiente a la segunda mitad del año calendario deberá presentar un resumen de los resultados alcanzados por componentes (parciales y totales, cuando sea el caso), analizando también el grado de impacto o no impacto de los riesgos. Debe presentar también una visión consolidada de las dificultades y lecciones aprendidas, así como las conclusiones y recomendaciones destinadas a retroalimentar el programa. Estos informes deberán ser presentados en un plazo máximo de 30 días después del final del semestre correspondiente.
      9. **Estados Financieros Auditados (EFA):** El prestatario, a través del OE, presentará al Banco, dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico del OE y durante el plazo para desembolsos del financiamiento, los estados financieros auditados del programa, debidamente dictaminados por una firma de auditoría independiente aceptable al Banco. El último de estos informes será presentado dentro de los 120 días siguientes a la fecha estipulada para el último desembolso del financiamiento. Durante el plazo para desembolsos del financiamiento, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha del vencimiento de cada semestre, el prestatario, a través del OE, presentará al Banco informes financieros no auditados sobre las actividades financiadas en el semestre anterior para los componentes del programa.
   7. **Recopilación de datos e instrumentos:** El Especialista en Planeación y Monitoreo (EPM) de cada Organismo Co-Ejecutor preparará un plan de seguimiento en el que se detallará la fuente de información, datos, indicadores, estadísticas y metodología a ser utilizada para la supervisión de cada una de las actividades del programa. Asimismo, preparará informes semestrales de avance para su revisión por parte del Banco.
   8. Asimismo, cada EPM, con el apoyo de los Organismos Co-Ejecutores, se asegurará de que los instrumentos y datos necesarios para efectuar el seguimiento están disponibles para los Equipos de Gestión del Programa en aras de que el seguimiento se pueda realizar sin contratiempos.
   9. Toda la información pertinente y adecuada para lograr un entendimiento cabal de la actividad de seguimiento, se encuentra recogida en los documentos referidos en el párrafo 2.6 anterior. Estos instrumentos serán una fuente de información para el PMR.
      1. **Presentación de informes:**
   10. Los informes de seguimiento serán publicados semestralmente en la página del DNP.
       1. **Coordinación, plan de trabajo y presupuesto del seguimiento:**
   11. Para realizar el seguimiento del programa, los Organismos Co-Ejecutores utilizarán los documentos citados en el párrafo 2.6 y lo estipulado en el presente documento.
   12. El Banco realizará misiones de administración o visitas de inspección, dependiendo de la importancia y complejidad de la ejecución del programa, siguiendo el cronograma definido en el PEP. Además, el Banco utilizará el PMR, que recoge la estimación temporal de los desembolsos y del cumplimiento de metas físicas y resultados, y un mecanismo para evaluar el desempeño del programa.
   13. Los plazos para el seguimiento, el presupuesto asignado a cada una de las actividades principales y la fuente de financiamiento se encuentran en el PEP, Plan de Desembolsos del Programa y PMR.

**Cuadro I: Plan de Trabajo y Presupuesto de Monitoreo**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Principales actividades de evaluación/Productos por actividad**  **(x semestre x año de ejecución)** | **Año 1** | | **Año 2** | | **Año 3** | | **Año 4** | | **Responsable** | **Costo (US$)** | **Financiamiento** |
| 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| **I. Monitoreo** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Encuesta de percepción ciudadana sobre la calidad de la prestación de los servicios por parte de la Administarción Pública |  |  |  |  |  |  |  |  | OCE con apoyo del EPM y los Especialistas de los Equipos de Gestión | 200.000 | Presupuesto del DNP para 2013. |
| MR, MGR e Informes semestrales de ejecución. |  |  |  |  |  |  |  |  |  | NA | CO-L1102 |
| PEP, PD Y PDP |  |  |  |  |  |  |  |  | OCE con apoyo del EPM y los Especialistas por Componente | NA | CO-L1102 |
| Misiones de Supervisión y Visitas técnicas y fiduciarias de seguimiento |  |  |  |  |  |  |  |  | Equipo del proyecto - BID | NA | Recursos de Supervisión del Banco |
| Especialista en Planeacion y Monitoreo |  |  |  |  |  |  |  |  | OCE contratan al EPM | 350.000 | CO-L1102 |
| Evaluación de Medio Término (actividad que cubre monitoreo y evaluación) |  |  |  |  |  |  |  |  | OCE con apoyo de los EPM | 40.000 | CO-L1102 |
| Evaluación Final del Programa |  |  |  |  |  |  |  |  | OCE con apoyo de los EPM | 40.000 | CO-L1102 |
| Encuesta de percepción ciudadana sobre la calidad de la prestación de los servicios por parte de la Administarción Pública. |  |  |  |  |  |  |  |  | OCE con apoyo del EPM y los Especialistas de los Equipos de Gestión | 150.000 | CO-L1102 |
| Auditorías |  |  |  |  |  |  |  |  | Consultoría supervisada por EPM en los OCE | 100.000 | CO-L1102 |
| Costo Total |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 880.000 | CO-L1102/Presupuesto DNP |

**Indicadores de Monitoreo**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Producto**   * **Hitos** | | **Costo total estimado por producto (US$)[[5]](#footnote-5)** | | | **Unidad de medida** | | **Línea de base 2012** | | **Año 1** | | **Año 2** | | **Año 3** | | **Año 4** | | **Meta final** | | **Fuente/ Medio de verificación** | |
| **Componente I: Fortalecimiento de los canales de atención al ciudadano y a las empresas** | | | | | | | | | | | | | | |  | |  | | | |
| 1. Tipologías de Centros Integrados de Servicios conceptualizadas. | | 200.000 | | | Modelos conceptuales | | 0 | | 2 | | 0 | | 2 | | 0 | | 4 | | Informe semestral del Programa | |
| 1. Centros Integrados de Servicios en operación. | | 7.770.000 | | | CISC | | 0 | | 0 | | 0 | | 2 | | 2 | | 4 | | Informe semestral del Programa.  Informe anual del DNP al Congreso | |
| 1. Pruebas de metodología de caracterización de la demanda en entidades nacionales implementadas. | | 500,000 | | | Pruebas | | 0 | | 2 | | 6 | | 7 | | 0 | | 15 | | DNP-PNSC | |
| 1. Estrategia de implementación de laboratorios de simplicidad del lenguaje diseñada a nivel territorial. | | 200.000 | | | Laboratorios | | 0 | | 1 | | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | | DNP-PNSC | |
| 1. Estrategia de promoción de información y servicios virtuales en Centros Integrados de Servicio implementada. | | 200.000 | | | Estrategia | | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | | 1 | | DNP-PNSC | |
| **Componente II: Mejoramiento de los procesos internos para mejorar la gestión de los servicios al ciudadano** | | | | | | | | | | | | | | |  | |  | | | |
| 1. Procesos y procedimientos racionalizados e implementados (racionalizados, intervenidos y sistematizados). | | 1.000.000 | | | Procesos y procedimientos | | 0 | | 0 | | 0 | | 3 | | 2 | | 5 | | Metodologías / SUIT y Formulario Único de Reporte y Avance de la Gestión | |
| 1. Trámites racionalizados e implementados (racionalizados, intervenidos y sistematizados). | | 200.000 | | | Trámites | | 0 | | 0 | | 1 | | 4 | | 0 | | 5 | | Metodologías / SUIT y Formulario Único de Reporte y Avance de la Gestión | |
| 1. Sistema Único de Información de Trámites SUIT V3 implementado en entidades territoriales. | | 200.000 | | | Número  Entidades | | 0 | | 1 | | 24 | | 24 | | 15 | | 64 | | SUIT | |
| 1. Eventos de capacitación en el desarrollo de competencias en los servidores. | | 600.000 | | | Número de eventos | | 0 | | 0 | | 2 | | 2 | | 2 | | 6 | | Informe semestral del Programa | |
| **Componente III: Fortalecimiento del sistema de compra pública** | | | | | | | | | | | | | | |  | |  | | | |
| 1. Nuevos módulos del sistema de información de e-Procurement implementados y en operación. | | $ 4.000.000 | | | Módulos | | 1 | | 1 | | 2 | | 0 | | 0 | | 4 | | ANCP  Reporte del sistema de información de e-Procurement | |
| 2. Modelos de Servicio y Atención de Colombia Compra Eficiente en operación. | | $ 500.000 | | | Modelos implementados | | 0 | | 1 | | 0 | | 0 | | 0 | | 1 | | ANCP  Informe de implementación y estabilización del Modelo de Servicios y Modelo de Atención de Colombia Compra Eficiente | |
| 3. Estudios de mercado, a nivel territorial, de bienes y servicios de características técnicas uniformes. | | $ 400.000 | | | Estudios de Mercado realizados | | 0 | | 5 | | 5 | | 5 | | 5 | | 20 | | ANCP | |
| 4. Estrategias de Gestión del Conocimiento y Gestión del Cambio en operación. | | $ 2.700.000 | | | Estrategia | | 0 | | 0 | | 1 | | 0 | | 0 | | 1 | | Informe de despliegue de la estrategia de gestión del cambio | |
| **Componentes 1, 2 y 3** | | **18.470** | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |
| **Equipos de Gestión del Proyecto** | | **600** | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |
| **Especialistas en Planeación y Monitoreo (2)** | | **350** | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |
| **Evaluación intermedia y final** | | **80** | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |
| **Encuesta de percepción de calidad de servicios** | | **150** | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |
| **Auditorias** | | **100** | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |
| **Imprevistos** | | **250** | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |
| **Costo total estimado del Programa** | | **20.000** | |  |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |  | |

1. Evaluación
2. Introducción
   1. El DNP, en consulta con el Banco, realizará evaluaciones (i) de medio término, (ii) final y (iii) expost, cuyos objetos serán:
      1. Consecución de Resultados. Analizar el desempeño del proyecto a la luz de los indicadores de productos, resultados e impactos de la matriz de resultados.
      2. Evaluación Económica. Teniendo en cuenta el objetivo final del proyecto el cual se resume en “mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios”, cuantificar los beneficios directos de la intervención.
      3. Evaluación de Impacto. Determinar la causalidad de la intervención (programa, proyecto o política) sobre las variables de impacto; es decir, observar las diferencias en las variables de impacto con y sin intervención que pueden ser atribuidas al programa en mención.
   2. En este sentido, aparte de monitorear la consecución de resultados, las evaluaciones que se llevarán a cabo en el marco de la presente Operación buscarán responder a las siguientes preguntas:
      1. ¿qué beneficios directos trae este tipo de intervenciones?
      2. ¿cuál es la verdadera rentabilidad de una inversión de esta naturaleza?
      3. ¿cuál es el impacto reflejado en mejoras de percepción atribuibles a este programa?
   3. El siguiente plan de evaluación propone metodologías específicas para evaluar los componentes del programa teniendo en cuenta la disponibilidad de datos, así como el proceso de implementación de las intervenciones. Los estudios propuestos se basan en metodologías de análisis económico y en técnicas de costeo de procesos y actividades orientadas por tipo de beneficiario y de cliente. Igualmente se propone para la evaluación de los impactos, desarrollar un modelo de diferencias en diferencias, en el cual se comparen el comportamiento de los indicadores de impacto, así como otras posibles variables adicionales de calidad en la prestación de los servicios, entre municipios similares intervenidos y no intervenidos. En términos de fuentes de información, las evaluaciones planteadas se sustentan primordialmente en: (i) datos administrativos, muchos de los cuales serán recolectados por los sistemas de información financiados por el préstamo; y (ii) recolección de datos en campo.
   4. Las evaluaciones propuestas buscan aprovechar al máximo los datos que resultan de la creación de los sistemas de información financiados en el marco de las distintas actividades a financiar por el Programa.
3. Metodología

#### Metodología para cuantificación de beneficios al ciudadano

* 1. El resultado esperado del componente 1 - *Calidad en la gestión y prestación de servicios mejorada* -, así como las actividades definidas en el mismo, generarán beneficios directos o indirectos cuantificables en variables tales como costo directos de transacción y costos indirectos de hora/hombre para el ciudadano.
  2. Las actividades a desarrollarse en el marco de esta línea del plan de evaluación, son las siguientes:
  + Identificar los costos directos e indirectos que repercuten en el ciudadano, vinculados a la prestación de servicios descentralizados. Esto incluye costos transaccionales, de transporte, y costos de oportunidad vincuados a variables como hora/hombre.
  + Establecer métricas de cuantificación de los costos establecidos identificando entre otros: (i) formulas que permitan analizar y comparar el impacto de la dispersión entre servicios prestados, así como la reducción de la misma; (ii) cuantificación del costo de oportunidad promedio diferenciado por tipo de ciudadano; (iii) tipologías de servicios ofrecidos; y (iv) variaciones en la calidad del servicio prestado.
  + Diseñar los mecanismos de recolección de información para el levantamiento del costeo. Esto incluye la definición de los indicadores y otras herramientas de gestión que se deberán incluir en los sistemas de gestión de los Sis para facilitar el proceso de recolección.
  + Realizar un trabajo de campo estadísticamente confiable mediante el cual se recopile la información que permita cuantificar los costos directos e indirectos en los que incurre un ciudadano dada el modelo de prestación de servicios públicos que se presenta en su lugar de residencia.
  + Análizar los resultados estableciendo: (i) costos de oportunidad vinculados a transacciones, distancias y tiempos de espera, entre otros; y (ii) implicaciones vinculadas a mala calidad en la prestación de servicio – ej. poca claridad en la información; tener que volver a acudir a hacer el mismo trámite en más de una ocasión; ycaracterísticas del espacio físico de la prestación del servicio-.
  + Realizar pruebas de sensibilidad para establecer el peso de los cambios en la prestación del servicio y su relación con los costos directos e indirectos en los que incurre el ciudadano.

*Plan de intervención*

* 1. El Plan de intervención sugerido para la cuantificación de este beneficio debe estar alineado con el despliegue de los SI en el marco del componente del 1 del Programa. De acuerdo a los productos esperados, entrarán en operación 2 SI en el segundo año del proyecto y otros 2 en el cuarto año. Dichas entradas en operación coinciden con los tiempos establecidos para la evaluación de medio término y final del programa. En este sentido, se sugiere levantar la línea base en el año 2 para los cuatro municipios.
  2. En el caso de los municipios donde los SI entrarán en operación en el año 4, la presente evaluación permitirá establecer:

1. La reducción de costos asociados directamente por la organización y reubicación física de los servicios. Se estima que las beneficios directos al ciudadano se justificarán primordialmente en esta parte de la intervención.
   1. En el caso de los municipios donde los SI entrarán en operación en el año 2, la presente evaluación permitirá establecer:
2. La reducción de costos asociados a las variaciones en la prestación de la calidad de los servicios, así como de otras variables que haya arrojado el estudio de sensibilidad.
   1. Debe notarse que el planteamiento de esta evaluación de costos y beneficios está limitado por el hecho que será una de las actividades principales del proyecto el determinar de acuerdo a la demanda de servicios la ubicación de los 4 SI a construirse en el marco de la presente operación.

#### Metodología para cuantificación de beneficios al Estado

* 1. Para realizar la evaluación económica del valor en precio de los ahorros generados por el componente 3 y en línea con la evaluación costo beneficio realizada para la presente operación, se sugiere utilizar la metodología descrita por Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann en su estudio: DOES e-PROCUREMENT SAVE THE STATE MONEY?[[6]](#footnote-6)
  2. Las actividades a desarrollarse en el marco de este componente del plan de evaluación, son las siguientes:
  + Identificar y costear a través de metodologías similares al costeo ABC, los servicios ofrecidos por la ANCP en el marco del desarrollo de sus funciones.
  + Identificar los beneficiarios de dichos servicios, así como las variables críticas de volumen e interacción
  + Identificiar y costear otras externalidades postivas derivadas de la prestación de servicios por parte de la ANCP. Ej. Posibilidad de que las entidades clientes de la ANCP puedan focalizar recursos en procesos contractuales misionales
  + Estimar los ahorros administrativos generados por los servicios prestados por la ANCP.
  + Establecer metodologías de definición de precios de referencia de bienes similares a los adquiridos mediante los convenios marco
  + Recolectar la información sobre la adquisición de bienes similares a los adquiridos mediante los convenios marco
  + Hacer un análisis comparativo de los ahorros derivados por la adquisición de bienes mediante convenio marco y otros procedimientos de contratación
  + Realizar pruebas de sensibilidad sobre la injerencia de variables en la adquisición de precios más económicos, para establecer los benificios o no del uso de los convenios marco. Ej. Número de oferentes; cantidad de contratos adjudicados durante el mismo año para la adquisición de un bien.

*Plan de intervención*

1. Ahorros administrativos
   1. Dado que no hay conocimiento de los costos detallados de las unidades de contratación de las distintas entidades del Gobierno Nacional, se puede estimar el ahorro que se le genera al Estado, como el costo de prestar un servicio para ANCP por el número de veces que lo presta (Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann, 2009). Ej. El ahorro generado por la adquisición de un bien como el SOAT sería el equivalente al costo asociado a las actividades que realizó ANCP por la cantidad de entidades que utilizaron el convenio marco establecido.
   2. El supuesto detrás de este planteamiento, es que de no existir la ANCP las múltiples unidades de contratación deberían realizar dicha tarea. Entre los posibles servicios que ofrece la ANCP se encuentran: (i) la adquisición de bienes homogéneos; (ii) el apoyo en adquisiciones únicas; y (iii) la certificación de oferentes. La ecuación a continuación describe el proceso de cuantificación de los ahorros administrativos esperados que genera la acción de la ANCP.

A= ΣCs x Us

Dónde:

A: Ahorro administrativo

s: Servicio provisto por ANCP

Cs: Costo del servicio

Us: Número de veces que el servicio s fue utilizado por una agencia estatal.

* 1. La principal dificultad que plantea esta evaluación económica, es que dada la corta vida de la ANCP muchos de estos servicios no estlazo como aparece en la matriz de resultados es llegar a atender a 110 entidades del orden nacional - de la matriz de resultadoán estandarizados, y puede haber una distorsión en sus costos actuales. Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann (2009), hace una serie de propuestas de metodologías de cuantificación que van desde el costeo ABC, hasta la definición de costos promedio por tipo de servicio.
  2. Los supuestos utilizados en el marco de la evaluación económica deberán ser validados y actualizados a la luz de esta evaluación.

1. Ahorros monetarios
   1. La evaluación de los ahorros monetarios puede ser abordada desde una óptica más similar a la de una evaluación de impacto tradicional, en cuanto:
2. El alcance de la intervención de la ANCP es limitada –110 entidades del orden nacional -, lo que hace posible establecer un grupo de control y un grupo de tratamiento. El de tratamiento son aquellas entidades que usaron los servicios ofrecidos por la ANCP para adquirir bienes.
3. El tipo de bienes que se adquieren a través de los convenios marco son homogéneos y de recurrente uso.
4. La ubicación y consumo de un bien es claramente delimitada geográficamente.
   1. Estas condiciones permitirían, para los bienes homogéneos para los cuales la ANCP estableció convenios marco, hacer un análisis comparativo que permita establecer los ahorros por unidad adquirida.
   2. En el desarrollo de esta evaluación, se deberá establecer una metodología de definición de precios de referencia que permitan, sin distorsionar la muestra, establecer los ahorros generados por la intervención de la ANCP.
   3. Estudios de sensibilidad similares al realizado por Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann (2009), en los cuales se analiza la relación entre la participación de múltiples oferentes y los mayores ahorros, pueden ser fundamentales para establecer la pertinencia de la realización de los convenios marco.
5. **Evaluación de los impactos – Modelo de Diferencias en Diferencias[[7]](#footnote-7)**
   1. El objetivo de una evaluación de esta naturaleza es determinar la causalidad de la intervención sobre las variables de impacto. En este caso:
6. Mejora en la percepción de los ciudadanos en relación con la calidad de los servicios que ofrecen las entidades públicas
7. Incremento porcentual en la percepción de los servidores públicos con la calidad de los servicios de apoyo a la contratación pública prestados
8. Incremento porcentual en la percepción de los empresarios (oferentes del Estado) con la calidad de los servicios de apoyo a la contratación pública recibidos

Adicionalmente se determinará la causalidad de la intervención sobre externalidades positivas relacionadas con acceso a servicios por parte de población vulnerable tales como mujeres y niños afectados por la violencia, entre otros.

* 1. Para esto se deberá desarrollar una metodología que permita observar las diferencias en las variables de impacto con y sin intervención que pueden ser atribuidas al programa en mención. Las actividades a desarrollarse en el marco de este componente del plan de evaluación, son las siguientes:
  2. Identificar un grupo de tratamiento (el que recibe la intervención) versus un grupo de control (el que no recibe la intervención) que sea lo más similar posible. Para esto se recomienda utilizar la metodología de priorización de municipios que está desarrollando actualmente el DNP y que será complementada por las consultorías de caracterización de los servicios a ser desarrollada en el marco del componente 1.
  3. Diseñar las herramientas de recolección de información a ser utilizadas.
  4. Desarrollar el trabajo de campo requerido para el levantamiento de la información que permita constrastar un contrafactual (caso hipotético que no se observa del tratamiento cuando no recibe el Programa) y comparar los impactos de la intervención.
  5. Teniendo en cuenta que el proceso de selección del grupo de tratamiento no es aleatorio, en el desarrollo de la presente evaluación se deberán hacer los ajustes metodológicos propios de un método cuasi-experimental cómo es el diseño de regresión discontinua, el uso de variables instrumentales y el emparejamiento.

*Plan de intervención*

* 1. Para el caso de la evaluación de impacto de un Programa como este, se puede explotar el hecho que (i) solo 4 municipios van a ser intervenidos directamente; y (ii) que el uso de los servicios prestados por la ANCP será progresivo e inicialmente focalizado a entidades del orden nacional. Esto podrá permitir obtener el grupo de tratamiento y el de control. Se puede pensar en que el Programa y las actividades que se prevé realizar en el marco del mismo, son cómo un experimento cuasi-natural que genera una aleatorización no perfecta.
  2. De esta forma, se podría comparar la calidad en la prestación de servicios del estado al ciudadano, al servidor público y al empresario, en municipios similares antes y después de la implementación del Programa. Esto se conoce como el modelo de diferencias en diferencias:

Donde

es la variable de resultado de interés

es una variable dicotómica que toma el valor de 1 si recibe el tratamiento y 0 de lo contrario

es una variable dicotómica que toma el valor de 1 después de la intervención y 0 antes de la intervención.

es el coeficiente que acompaña la interacción del tratamiento y el tiempo, y por tanto, es el efecto de la intervención.

* 1. La ventaja de un modelo de esta naturaleza, es que corrige por diferencias preexistentes entre el grupo de tratamiento y el grupo de control.. La desventaja, es que es necesario suponer que la variable impacto evoluciona de manera natural en el tiempo.

C. Presentación de informes y recopilación de datos

* 1. El equipo de gestión conformado en el DNP será el responsable de presentar los informes con datos sobre los avances en la ejecución, incluyendo los indicadores antes mencionados.

D. Coordinación y presupuesto

* 1. El OE será responsable de las evaluaciones aquí descritas. Para tal fin, con base en este Plan de Monitoreo y Evaluación, deberá redactar Términos de Referencia para las consultorías que estarán a cargo de implementar dichas evaluaciones. Además deberá supervisar que estas consultorías sigan los parámetros de evaluación descritos de manera que se obtengan análisis de calidad que permitan aprender sobre la efectividad de las intervenciones del programa.
  2. El Banco revisará los pliegos para las distintas evaluaciones y realizará su seguimiento técnico.
  3. El OE realizará una evaluación final del programa en el último semestre de ejecución mediante la contratación de una firma consultora (financiada con recursos de la operación), que preparará un informe final consolidado sobre la base de las líneas de base y seguimiento a la consecución de las metas establecidas en la matriz de resultados. Así mismo incluirá los resultados de avance de la propuesta metodológica de evaluación económica aquí descrita. El OE se compromete a tener y mantener un sistema de monitoreo y evaluación de todos los componentes del programa, que estará disponible, accesible a las entidades nacionales vinculadas al proyecto y al Banco.

1. La selección de los pilotos resultará de una combinación de factores tales como, número de habitantes, estado de desarrollo institucional, índice de necesidades básicas insatisfechas, la calificación como municipio en consolidación –es decir, afectados por el conflicto armado y los cultivos ilícitos- y la ubicación en fronteras.Siguiendo una detallada metodología (ver Enlace Opcional 5) el PNSC del DNP ha priorizado 13 municipios, entre los cuales se desarrollarán los SI. [↑](#footnote-ref-1)
2. En los SI (Servicios Integrales) participan agencias de diferentes niveles de gobierno que serán responsables de su financiamiento, gestión y sostenibilidad. [↑](#footnote-ref-2)
3. Se tiene estimado un universo máximo de 5 procesos destacando la gestión del talento humano, el de archivos y el de correspondencia. [↑](#footnote-ref-3)
4. Todos los trámites a ser seleccionados, además de estar presentes en los SI, serán de mayor complejidad para los ciudadanos (considerando agencias y número de veces que tiene que acudir, tiempos de espera, requisitos y documentación solicitada, entre otros factores) tales como la expedición de la libreta militar y el acceso a subsidios (SISBEN). [↑](#footnote-ref-4)
5. Tipo de cambio estimado: COP 1.800 por US$ 1. [↑](#footnote-ref-5)
6. Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann, DOES e-PROCUREMENT SAVE THE STATE MONEY?. JOURNAL OF PUBLIC PROCUREMENT, VOLUME 9, ISSUE 1, 58-78. (2009) [↑](#footnote-ref-6)
7. Referencias:

   Bernal, R., & Peña, X. (2011). Guía práctica para la evaluación de impacto. Bogotá: Facultad Economía Universidad de los Andes.

   Gelter, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2011). Impact Evaluation in Practice. The World Bank: Washington DC. [↑](#footnote-ref-7)