

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROYECTO DE EFICIENCIA AL SERVICIO DEL CIUDADANO

(CO-L1102)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Arnaldo Posadas, Jefe de Equipo; Raimundo Arroio; Pedro Farías; Mariano Lafuente, Nathalie Hoffman y Blanca Torrico (IFD/ICS); Diego Arisi (ICS/CCO); Leslie Harper, Daniel Sánchez y Ana Cristina Calderón (IFD/FMM); Francisco Mejía (SPD/SDV); Claudia Useche (CAN/CCO); Roberto Gastaldi y Miguel A. Orellana (FMP/CCO); Mónica Lugo (LEG/SGO) y Sebastián González (Consultor). Contribuyeron con sus comentarios al documento: Ariel Zaltsman (IFD/IFD), Carlos Pimenta (IFD/FMM); y Pablo Valenti (ICS/CAR).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación	2
B.	Objetivos y componentes	7
C.	Indicadores claves de la Matriz de Resultados	9
D.	Evaluación económica	10
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	10
A.	Costos y financiamiento	10
B.	Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias	11
C.	Riesgos fiduciarios.....	11
D.	Otros Riesgos.....	11
III.	IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN.....	12
A.	Resumen de medidas de implementación	12
B.	Resumen del Esquema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto (ESE)	14

Anexos	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
<p>OBLIGATORIOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan Operativo Anual (POA) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735364 2. Plan de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735371 3. Plan de Adquisiciones Completo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735375 4. Filtros de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735376 <p>OPCIONALES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735369 2. Evaluación Económica http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735367 3. Presupuesto Detallado http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735366 4. Metodología de Priorización Territorial del PNSC http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37735368

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANCP	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
AP	Administración Pública
ARF	Acuerdos y Requisitos Financieros
BR	Banco de la República
CINCO	Comisión Intersectorial de Contratación Pública
CIS	Centro Integrado de Servicios
CISC	Comisión Intersectorial de Servicios al Ciudadano
CO	Capital Ordinario
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPM	Especialista de Planeación y Monitoreo
ESE	Esquema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto
GCI-9	Noveno Aumento de Capital del Banco
GRP	Gestión de Riesgos del Proyecto
MOP	Manual Operativo del Proyecto
MR	Matriz de Resultados
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAD	Plan de Adquisiciones
PEC	Portal del Estado Colombiano
PEP	Plan de Ejecución del Proyecto
PMR	Informe de Monitoreo de Progreso
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNSC	Programa Nacional de Servicio al Ciudadano
POA	Plan Operativo Anual
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SNSC	Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano
SUIT	Sistema Único de Información de Trámites
TIR	Tasa Interna de Retorno

RESUMEN DEL PROYECTO
COLOMBIA
PROYECTO DE EFICIENCIA AL SERVICIO DEL CIUDADANO
(CO-L1102)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Colombia Organismos Ejecutores (OE): Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través del Programa Nacional de Servicios al Ciudadano y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP)			Facilidad de Financiamiento Flexible*	
			Plazo de amortización:	Pago único al 15 de febrero de 2029
			VPP original:	15,04 años**
			Período de desembolso:	5 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	15,04 años**
			Comisión de inspección y vigilancia:	***
BID (Capital Ordinario)	20.000.000	100	Tasa de interés:	Basada en Libor
			Comisión de crédito:	***
Local	0	0		
Total	20.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares Estadounidenses con cargo al Capital Ordinario
Esquema del Proyecto				
Objetivo. El objetivo general del proyecto es contribuir a mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios públicos, a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos: i) mejora en la oportunidad y acceso a los servicios públicos disponibles en centros de atención presencial; ii) la racionalización de procesos transversales, simplificación de trámites relacionados con la prestación de servicios y capacitación a los servidores públicos en competencias de servicio al ciudadano; y iii) obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas.				
Componentes. i) Componente 1. Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de Comunicación de la Alta Administración Pública con el Ciudadano; ii) Componente 2. Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites. iii) Componente 3. Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso de los recursos del préstamo: i) la selección de los coordinadores de los equipos de gestión en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP); y ii) la aprobación del Manual Operativo del Proyecto (MOP) por las entidades participantes en el proyecto, previa no objeción del Banco (párrafo 3.13).				
Condiciones especiales de ejecución. Antes que DNP pueda efectuar cualquier transferencia de recursos del Proyecto a la entidad que lo apoyará en la gestión y contratación de las actividades de los componentes 1 y/o 2: i) ambas entidades deberán haber suscrito un convenio para el uso de los recursos y la ejecución de las actividades de los Componentes 1 y/o 2 de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco y las disposiciones previstas en el contrato de préstamo; y ii) dicha entidad debe haber seleccionado el equipo de trabajo correspondiente, de acuerdo con lo establecido con el MOP. (párrafo 3.13).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Adquisiciones: Las adquisiciones del Proyecto se llevarán de conformidad con las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9).				
El proyecto califica como: SEQ <input type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/>				

* Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

** La Vida Promedio Ponderada (VPP) y el período de gracia podrán ser menor de acuerdo a la fecha efectiva de firma del Contrato de Préstamo.

*** La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 **Antecedentes.** Según el ordenamiento constitucional colombiano, el servicio a la comunidad es un fin esencial del Estado (Artículo 2 de la Constitución Política). En consecuencia, el Gobierno de Colombia ha dedicado significativos esfuerzos en la concepción de políticas públicas que en concordancia con relevantes desarrollos teóricos sobre racionalización y optimización de la Administración Pública (AP), particularmente, en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), apuntan al reconocimiento del ciudadano como su eje y razón de ser¹. La materialización de este principio implica que la provisión de servicios y la respuesta a peticiones y reclamos de los ciudadanos sean atendidos de manera oportuna y efectiva, buscando que el servicio, el trámite, o la respuesta solicitada se realice satisfactoriamente.
- 1.2 Colombia ha mostrado un consistente esfuerzo institucional hacia el mejoramiento de la prestación de servicios públicos. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), “Prosperidad para Todos” (2010-2014), constituye una reciente expresión de esta política. En efecto, el PND vigente define cuatro ejes orientadores para la acción gubernamental: i) mejoramiento continuo del manejo de solicitudes; ii) fortalecimiento de los equipos funcionariales encargados de atender a los ciudadanos; iii) fomento de un enfoque de gerencia del servicio al ciudadano; y iv) desarrollo de iniciativas integrales y coordinadas para mejorar los canales de atención de las entidades. Algunos avances alcanzados incluyen:
- a. La puesta en marcha del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desde 2007, el cual ha generado herramientas técnicas para favorecer la mejora en la prestación de servicios, consolidándose como una instancia de asesoría y acompañamiento permanente². Posteriormente, con la expedición del Decreto 2623 de 2009, se estableció el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano (SNSC) como instancia de fortalecimiento de la calidad del servicio al ciudadano en la AP y se creó la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano (CISC) como cuerpo colegiado responsable de la coordinación de las políticas, estrategias, programas,

¹ Ver, por ejemplo, Peter Middleton & John Seddon (2011), *Delivering Public Services that Work: v. 2: The Vanguard Method in the Public Sector: Case Studies*; Denhardt, Robert B & Janet Vinzant Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather Than Steering” en *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6 (2000), pp. 549-559; Vigoda, Eran (2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 5, Washington; Clarke et al (2007), *Creating Citizen Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*, SAGE, London; Institute for Citizen-Centred Service (2008), *Citizens First 5*, Ottawa; Banco Mundial (2009), *Estudio de Caso sobre la Gestión de la Reforma Previsional Chilena*, Washington; y Pollitt (2012), *New Perspectives on Public Services: Place and Technology*, Oxford.

² Estas actividades se enmarcaron dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), el cual fue parcialmente financiado por un préstamo del Banco (CO0266).

metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la capacidad de la administración pública en esta materia³.

- b. El diseño de una política de racionalización de trámites, que incluye tanto procesos al interior de las entidades públicas, como a aquéllos necesarios para la interacción con el ciudadano. Así, el gobierno ha liderado ejercicios participativos para identificar trámites innecesarios, y consecuentemente expidió el Decreto 019 de 2012, con el cual se busca el mejoramiento de la eficiencia en las entidades públicas. Como parte de esta iniciativa, se han intervenido más de 600 trámites o procedimientos. Anteriormente, la Ley 962 de 2005 y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3292 de 2004 habían asignado al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) la responsabilidad de administrar un Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). Esta herramienta tiene como propósito ser la fuente oficial de información sobre la oferta de trámites y servicios que las entidades de la AP ofrecen a la ciudadanía, tanto a nivel nacional como territorial y se encuentra disponible a través del [Portal del Estado Colombiano \(PEC\)](#).
- c. El mejoramiento del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios dentro de las entidades de la AP⁴. Al respecto, el CONPES 3249 de 2003 “Política Pública para un Estado Gerencial” recomendó, entre otras acciones: i) la creación de una herramienta tecnológica de apoyo a esta función, que resultó en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), sistema en el que las entidades públicas deben publicar sus contratos; y ii) el establecimiento de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO) con el fin de proponer líneas de política. Recientemente, dicha comisión fue sustituida por la Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP), creada mediante el Decreto 4170 de 2011. La ANCP es un ente rector cuyo objetivo es impulsar políticas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los participantes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

1.3 Problemas. La problemática central que deberá enfrentar el proyecto consiste en la insuficiente calidad⁵ en la provisión de servicios⁶ por parte de la AP, frente a las crecientes demandas de la ciudadanía, las agencias públicas y el sector privado.

³ La CISC está conformada por: i) el Ministerio de Comunicaciones, el cual es responsable del mejoramiento de canales de atención no presencial de acuerdo con la estrategia de Gobierno en Línea; ii) el Departamento Administrativo de Función Pública, encargado de la política de racionalización y automatización de trámites y del cuadro funcional del servicio al ciudadano; iii) la Escuela Superior de Administración Pública, institución líder en el desarrollo de programas curriculares; iv) el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE); y v) el DNP, encargado de ejercer la Secretaría Técnica, a través del PNSC.

⁴ Estas mejoras tienen un mayor impacto en aquellos sectores que son grandes compradores y que prestan servicios de gran importancia para toda la población como los de salud, educación y seguridad. El incremento en la eficiencia del sistema de compras permite ampliar la cobertura, e incluso la calidad de la prestación de los servicios, con los mismos recursos.

⁵ Según una Encuesta de Cultura Política aplicada por el DANE en 2011, el 48,8% de las personas que realizaron un trámite o solicitaron información ante alguna entidad pública, consideró malo o regular los servicios recibidos.

⁶ Se entiende como “servicios públicos” a la información, trámites y servicios de la rama ejecutiva que la administración pública nacional, departamental y municipal presta a la ciudadanía

- 1.4 Los factores contribuyentes al problema principal se enmarcan desde las siguientes perspectivas: i) desde la AP hacia los agentes que solicitan información o servicios específicos (de la ventanilla hacia afuera); ii) desde los procesos y procedimientos internos con los que la AP realiza su gestión y genera servicios (de la ventanilla hacia adentro); y iii) desde la gestión de los insumos necesarios para que la AP adelante sus funciones y preste servicios, específicamente los mecanismos a través de los cuales adquiere bienes y servicios (sistema de compras y contrataciones estatales).
- 1.5 En cuanto a la perspectiva desde la ventanilla hacia afuera, se observa que los canales de atención no garantizan el acceso a la oferta de información, trámites y servicios públicos en la totalidad del territorio nacional y en concordancia con las necesidades de los usuarios⁷. Esto se manifiesta en: i) ausencia de caracterización del ciudadano/usuario⁸ en los ejercicios de planificación e implementación de la provisión de servicios, resultando en ofertas de servicios de poca aplicabilidad y pertinencia para públicos de atención diferentes; ii) persistencia de cargas innecesarias para los ciudadanos⁹; iii) limitado acceso a los canales de atención presencial, lo cual impone restricciones adicionales a los ciudadanos en términos de la efectiva atención de sus requerimientos en tiempos y lugares adecuados¹⁰; iv) altos costos económicos en que incurre el ciudadano asociados a los tiempos de espera y desplazamientos¹¹; y v) insuficiente claridad en la información suministrada a los ciudadanos por parte de la AP, creando incertidumbre al ciudadano sobre requisitos, tiempos, modo y lugar en los que puede obtener respuesta a sus solicitudes¹².
- 1.6 En lo que se refiere a la perspectiva hacia el interior de la AP (de la ventanilla hacia adentro), se ha observado que una mejor gestión interna de los servicios prestados por la AP requiere de procesos y procedimientos ágiles y eficientes¹³. Aun reconociendo los avances relacionados con la racionalización de trámites, debe subrayarse la persistencia de retos en esta área, tales como: i) una excesiva complejidad de procesos

⁷ Según una encuesta realizada por la Gobernación de San Andrés dirigida a establecer las mejoras en la calidad de los servicios que presta esa entidad territorial, el 28.6% de los encuestados sugiere mejoras en los plazos para responder los trámites, el 21.4% indica que se debe mejorar la divulgación de la información, el 19% propone mejorar la atención presencial, el 16.7% aconseja optimizar la atención a las solicitudes y el 14.3% manifiesta que se debe mejorar la atención telefónica (www.sanandres.gov.co).

⁸ El 80% de las entidades de la AP no cuenta con información sobre las características y necesidades específicas de sus principales usuarios (Diagnóstico de los Servicios Ciudadanos, C. Caicedo).

⁹ Indicio de ello es que el Sistema Único de Información de Trámites contiene más de 26 mil trámites y procesos administrativos.

¹⁰ En un reciente estudio del DNP (Gestión de trámites y servicios al ciudadano en la APN: una aproximación; nov. 2012) se seleccionaron las 11 entidades con mayor demanda de trámites y servicios y con mayor impacto sobre los ciudadanos, de las cuales solo seis señalaron tener alguna presencia en 13 de las mayores ciudades del país.

¹¹ Según la encuesta de Satisfacción de Servicios al Ciudadano realizada por IPSOS Napoleón y Franco para el DNP (2010), 61,3% tuvieron que asistir más de dos veces para completar un mismo trámite ante la Administración. Un estudio posterior del DNP a partir de información proveniente de 10 entidades, estimó que el costo económico de la espera promedio representa el 46% del salario mínimo de un día de trabajo.

¹² De acuerdo con los resultados de la encuesta Infométrika – Sigma realizada para el DNP-PNSC (2012), sólo el 44% de los encuestados se declaró satisfecho con la claridad del lenguaje con que se atendió a su requerimiento. Adicionalmente, sólo el 37% del total se declaró satisfecho con la “claridad en el proceso de trámites o servicios a realizar”.

¹³ Ver, por ejemplo, Exposición de Motivos de la Ley 190 “por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”.

internos de la AP que obstaculiza la adopción de estándares de calidad y celeridad¹⁴; ii) deficiencias funcionales de la versión actual del SUI que no permiten, por una parte, obtener una base real del inventario de trámites de las entidades territoriales y, por otra, cuantificar el nivel de avance en el registro de la información y nivel de madurez de trámites por cada entidad territorial; y iii) la carencia de preparación y de incentivos para los funcionarios a cargo de la atención al público¹⁵.

- 1.7 A su vez, las características de los procesos de compras públicas obstaculizan la optimización de recursos, la eficiencia de la gestión interna de las entidades públicas y la calidad con la que ofrecen sus servicios a los ciudadanos. Aunque han habido progresos en el marco regulatorio e institucional, la función de compras en entidades públicas no genera valor agregado por insuficiente aplicación de opciones consideradas como buenas prácticas internacionales y previstas por la normatividad. Algunas manifestaciones de estas deficiencias son: i) carácter referencial de los sistemas de información y ausencia de soluciones tecnológicas requeridas para una gestión efectiva de las compras públicas, dificultando el análisis de bienes y servicios estándar¹⁶; ii) ausencia de mecanismos de agregación de la demanda (convenios marco) que faciliten un uso racional de los recursos del Estado¹⁷; y iii) falta de consolidación de las recientes reformas en esta área, lo cual se manifiesta en que la gestión de compra pública se siga realizando de manera fragmentada al interior de cada una de las entidades de la AP, dificultando el análisis de bienes y servicios de características uniformes e imposibilitando el aprovechamiento de sinergias. Estas deficiencias afectan directamente la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos, ya que los encarecen y dadas las restricciones fiscales y presupuestarias, limitan su oportunidad, eficiencia y cobertura. La estrategia a ser seguida por esta operación será focalizarse en conceptualizar un modelo de negocio integral de atención al ciudadano, considerando diferentes alternativas de oferta, gestión y cofinanciación, y poner en marcha al menos cuatro Centros Integrados de Servicios (CIS) al ciudadano, que seguirán los principios de buenas prácticas internacionales¹⁸ en cuatro diferentes ciudades, en que participen coordinadamente agencias del

¹⁴ Según la Encuesta de Percepción de los Ciudadanos frente a la Calidad y Accesibilidad de los Trámites y Servicios de la Administración Pública (2012), la sencillez y rapidez para acceder a trámites, servicios e información son los aspectos más importantes para los encuestados. Sin embargo, la información recolectada en once entidades por el DNP-PSNC reveló que éstas demoran un promedio de 23 días para concluir trámites solicitados.

¹⁵ De acuerdo con la información de la Encuesta de Percepción de los ciudadanos frente a la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios por la administración pública (2012), solo el 35% de los ciudadanos usuarios calificaron como satisfactorio la “amabilidad del funcionario” ante sus trámites en la administración pública

¹⁶ Debido a que el SECOP soporta solamente parte de la cadena de la compra (fase precontractual) y fue concebido como un repositorio de información, no cuenta con funcionalidades de inteligencia de negocios que permitan extraer y analizar información para la toma de decisiones estratégicas en contratación pública. Además, el sistema no cuenta con controles necesarios para garantizar que la información básica registrada (v.gr. valor o fecha del contrato) sea confiable. En cuanto a su sostenibilidad, la arquitectura del sistema dificulta tareas de mantenimiento así como su adaptación a las necesidades del país de manera ágil. Finalmente, el sistema no facilita la integración del ciclo de compras con los procesos financieros y contables, pues no cuenta con interfaces con otros sistemas del Gobierno Nacional que proveen o consumen la información generada durante el ciclo de compras.

¹⁷ Los acuerdos marco permiten obtener un mejor precio unitario del bien o servicio, disminuir el número de transacciones de las entidades públicas compradoras (pues reemplazan el proceso de selección por la colocación de la orden de compra), y destinar recursos especializados para la determinación de los términos y condiciones de tales adquisiciones.

¹⁸ Principios tales como la adaptación de la prestación de servicios al perfil del ciudadano/usuario y la consolidación de servicios de apoyo con parámetros de estandarización e integración (ver, por ejemplo, OECD: GOV/PGC (2013) 3 “*Innovation for Better Public Services*” 25-26 April 2013).

gobierno nacional y subnacional. Estos centros servirán como piloto a ser replicado en otras localidades, una vez se hayan evaluado y ajustado. A su vez, el proyecto se centrará en la revisión y mejora de procesos transversales estratégicos de la gestión pública, la simplificación de trámites asociados a servicios ofrecidos en los centros, y la selección, capacitación y adecuación del talento humano a la prestación de servicios de excelencia. Finalmente, se prestará especial atención en mejorar la gestión de las compras públicas y ofrecer un servicio de calidad a los oferentes.

- 1.8 El Banco ha desarrollado una amplia experiencia en el área de servicios al ciudadano, gestión pública y sistemas de compras y contrataciones. En efecto, el Banco fue pionero en Colombia en el financiamiento de programas de mejoramiento de los servicios al ciudadano (dos operaciones con el Distrito de Bogotá para el desarrollo y puesta en marcha de una serie de centros integrados de servicios, conocidos como SuperCADEs)¹⁹. Igualmente en Colombia, el Banco apoyó una operación para la simplificación de trámites y ventanillas únicas para la apertura de empresas en diferentes ciudades colombianas. La asistencia técnica del Banco en esta área ha sido también brindada en otros países de la región, por ejemplo, a través del apoyo a la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú para poner en marcha centros de servicio y atención a pequeños y medianos empresarios, así como en Ecuador, a través de una operación actualmente en preparación para la modernización de los servicios públicos a nivel nacional. En cuanto a la experiencia del Banco en gestión pública, ésta viene representada por operaciones en casi todos los países de la región, destacando; el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP) de Colombia, así como programas en Brasil, México, Paraguay (Servicio Civil), Chile (Alta Dirección) y Uruguay (Servicios Digitales), entre otros.
- 1.9 Igualmente, el Banco cuenta con extensiva experiencia en la reforma, modernización y fortalecimiento de los sistemas de compras públicas. En efecto, durante los últimos diez años, el Banco ha estado promoviendo el conocimiento de vanguardia en el tema, mediante su apoyo a la interacción entre practicantes y expertos, la cooperación Sur-Sur y el desarrollo de investigación. El Banco también ha actuado como principal promotor de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) y la Comunidad de Práctica de Compras Electrónicas. Además, ha otorgado asistencia técnica y financiamiento a operaciones en este tema, destacándose: i) el diseño de reformas generales o específicas de compras públicas en Bolivia, Costa Rica, Honduras, Ecuador, El Salvador y República Dominicana que colaboraron a una mejor toma de decisiones; ii) nuevas regulaciones en Argentina, Bolivia, El Salvador y Nicaragua que introdujeron mejores prácticas en las reglas de juego del mercado de compras públicas; iii) la creación o fortalecimiento de las agencias de compras públicas en El Salvador y Honduras; y iv) la implantación de nuevos sistemas o funcionalidades de compras electrónicas en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana, que permitieron mejorar la eficiencia y

¹⁹ La experiencia de los SuperCADEs en Bogotá se podría calificar de extraordinaria; en menos de cinco años a partir de su implementación, los recaudos subieron más de 300%, los servicios prestados cerca de 280% y los centros de atención pasaron de 1 a 7. Más aún, entre 2006 y 2010 el tiempo promedio de espera para pago de servicios bajó de 35 a 18 minutos, el correspondiente a la realización de trámites de 82 a 21 minutos, el de desplazamiento de los usuarios para llegar a un SuperCADE de 40 a 28 minutos y el costo de operación de estos centros se redujo de 300 a 240 millones de pesos colombianos (ver [PCR del préstamo 1759/OC-CO](#)).

transparencia de los procesos de contratación, así como el acceso de las empresas especialmente pequeñas y medianas, al sistema de compras estatales.

- 1.10 **Alineación.** El documento de Estrategia de País con Colombia (2012-2014) (GN-2648-1), identifica a “la interacción del Gobierno con el resto de la sociedad (servicios al ciudadano, gobierno electrónico, contratación pública)” entre los retos prioritarios para la gestión pública del país (pág. 23). El objetivo de la operación es consistente con el Noveno Aumento de Capital del Banco (GCI-9), en el cual se recalca la importancia de las instituciones públicas para la promoción del desarrollo en la región, a través de la prioridad sectorial de instituciones para el crecimiento y bienestar social.

B. Objetivos y componentes

- 1.11 **Objetivos de la operación.** El objetivo general del proyecto es contribuir a mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios públicos, a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos: i) mejora en la oportunidad y acceso a los servicios públicos disponibles en los centros de atención presencial; ii) racionalización de procesos transversales, simplificación de trámites relacionados con la prestación de servicios y capacitación a los servidores públicos en competencias de servicio al ciudadano; y iii) obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas²⁰. Para conseguir sus objetivos, el proyecto se estructurará en tres componentes.
- 1.12 **Componente 1. Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de comunicación de la Administración Pública con el ciudadano (US\$8.663 millones).** Dentro de este componente se incluirá el financiamiento de: i) la puesta en marcha de cuatro CIS al ciudadano en entidades territoriales seleccionadas²¹ (incluyendo actividades de coordinación entre niveles territoriales de gobierno, elaboración de modelos de operación, gestión y seguimiento, estudios de viabilidad ambiental²², 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 cogestión²³; iii) diseño e implementación de pruebas piloto de una metodología de caracterización de la demanda que permita

²⁰ Esto supone un aumento en la eficiencia en las compras y contrataciones públicas

²¹ 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 4](#)) el PNSC del DNP ha priorizado 13 municipios para desarrollar los CIS. La población de estos municipios varía entre 30 y 80 mil habitantes y por ello se definieron dos “modelos” de CIS con diferentes puntos de atención (30 y 50). Este dimensionamiento se basó en el diagnóstico realizado con apoyo del Banco en San Andrés (cerca de 60 mil habs.), municipio en el que la suma de los servicios prestados por las entidades encuestadas fue de 113 mil en 2012.

²² Las evaluaciones de viabilidad ambiental deberán tomar en cuenta el cumplimiento de los salvaguardias ambientales y sociales establecidas por las reglas del Banco, considerando: i) los mayores impactos/riesgos de cada proyecto; ii) el marco regulatorio para los proyectos y los requerimientos aplicables; iii) las medidas de implementación de los mismos; y iv) los procesos de licenciamiento en el contexto de cada proyecto.

²³ En los SI participan agencias de diferentes niveles de gobierno que serán responsables de la prestación de los servicios, el financiamiento de los centros y su sostenibilidad.

identificar necesidades y especificidades de las poblaciones atendidas²⁴; y iv) diseño e implementación de una estrategia de comunicación que permita simplificar el lenguaje con el que la AP se comunica con los ciudadanos para que estos dispongan de información completa y clara sobre los servicios y requerimientos para interactuar apropiadamente con las entidades. La Tabla I-1 presenta algunas de las entidades y servicios a nivel nacional, que serán ofrecidos en los CIS, seleccionados por su alto nivel de demanda, limitada presencia en el territorio y focalización en grupos vulnerables.

Tabla I-1

	Entidad	Servicio Prestado
1	Agencia Colombiana para la Reintegración	1. Beneficio de estímulo económico a participantes del proceso de reintegración 2. Beneficio de gestión para participantes del proceso de reintegración 3. Beneficio de estímulo económico a la empleabilidad para pago de crédito hipotecario para personas en proceso de reintegración
2	Depto. de Prosperidad Social-DPS	1. Información general y orientación 2. Cumplimiento de compromisos 3. Incentivos 4. Inscripciones a programas DPS 5. Inscripciones a “Familias en Acción” 6. Inscripciones a “Jóvenes en Acción”
3	DIAN	1. Autorización o habilitación de numeración de facturación 2. Inscripción en el registro único tributario (RUT) 3. RUT solicitudes especiales 4. Actualización de RUT
4	Ejército de Colombia	1. Expedición de la libreta militar 2. Duplicado de la libreta 3. Liquidación de la libreta militar
5	Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio	1. Postulación y asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas 2. Cobro del subsidio familiar de vivienda de interés social
6	Superint. Notariado y Registro	1. Expedición de certificados de tradición y libertad 2. Consulta de índices de propietarios 3. Consulta para establecer propietarios de inmuebles 4. Registro de instrumentos públicos
8	Depto. Adm. Nacional de Estadística	1. Consulta de información estadística producida por el DANE 2. Venta de información estadística 3. Venta de información a la medida 4. Asesoramiento a personas naturales y jurídicas sobre consultas de información producidas por el DANE y otras entidades productoras de información y páginas
9	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	1. Información y Orientación (Recepción de solicitudes de información sobre los trámites y programas del ICBF) 2. Asuntos Conciliables (Atención de peticiones relacionadas con temas de fijación de custodia, regulación visitas, fijación de cuota de alimentos) 3. Asuntos no Conciliables
10	Ministerio Comercio, Industria y Turismo	1. Aprobación o modificación de licencias de importación 2. Modificaciones de la nomenclatura y tarifas arancelarias 3. Certificaciones de existencia o no de producción nacional 4. Expedición de resolución de descripciones mínima 5. Calificación de empresas

²⁴ La caracterización tomará en cuenta el género y la diversidad de la población a ser atendida en términos de nivel educativo, estrato social, discapacidades y/o necesidades especiales de atención, entre otros aspectos. Los resultados servirán de base para la formulación de políticas y protocolos de atención que consideren dichas características.

- 1.13 **Componente 2. Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites (US\$2.042 millones).** Este componente buscará contribuir al mejoramiento de la gestión al interior de las entidades públicas. Para ello, el financiamiento incluirá: i) la racionalización y la reingeniería de procesos transversales internos a las instituciones²⁵ (incluyendo el diseño de una metodología de racionalización y la implementación de un piloto de simplificación en entidades priorizadas); ii) elaboración e implementación de una metodología para la simplificación de trámites de servicios seleccionados²⁶; iii) la difusión e implementación del nuevo SUIT3 en diferentes entidades territoriales del país ; y iv) el diseño y puesta en marcha de un plan de entrenamiento de funcionarios públicos en competencias de atención al ciudadano (incluyendo el diseño del modelo de capacitación y el desarrollo de entrenamientos).
- 1.14 **Componente 3. Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública (US\$7.6 millones).** La gestión de las adquisiciones será fortalecida con vista a asegurar una reducción de costos y una más eficiente provisión de servicios. En este sentido, 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) la elaboración de estudios de mercado de bienes y servicios de características técnicas uniformes, que respalden la preparación de acuerdos marco ; y iii) diseño y puesta en marcha de estrategias de gestión del conocimiento y desarrollo de estrategia de gestión del cambio.

C. Indicadores claves de la Matriz de Resultados

- 1.15 **Resultados esperados y principales beneficiarios.** Algunos resultados del proyecto incluyen: i) servicios disponibles en centros de CIS y oportunidad de su prestación mejorada; ii) eficiencia de los procesos y procedimientos internos de gestión mejorada; y iii) competitividad, eficiencia y accesibilidad del sistema de compra pública incrementadas. Todos los indicadores tienen línea de base (o prevén medios para su obtención), una meta establecida (en cantidad y tiempo) e identifican fuente de procedencia (ver Anexo II).
- 1.16 Los principales beneficiarios del proyecto serán los ciudadanos, los funcionarios públicos y los empresarios que realizan solicitudes, adelantan trámites u ofrecen bienes y servicios ante entidades de la AP.

²⁵ Se tiene estimado un universo máximo de cinco procesos destacando la gestión del talento humano, el de archivos y el de correspondencia.

²⁶ Todos los trámites a ser seleccionados, además de estar presentes en los CIS, serán los 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).

D. Evaluación económica

- 1.17 Se espera que el proyecto tenga una alta rentabilidad social. La Tasa Interna de Retorno (TIR) del proyecto ha sido estimada dentro de un escenario definido como pesimista: en el peor de los escenarios, el proyecto se repagará en su totalidad en un período no mayor de seis años (TIR 6 años=20,28%). En todos los escenarios se consideró el valor presente neto (VPN) y, en el pesimista, este sería de US\$19,376 millones al final del sexto año, con una tasa de descuento de 12%. El análisis económico consideró el Componente 3, dada su alta rentabilidad, y se basó en los ahorros estimados, tanto administrativos como monetarios, generados a partir de la mejora en la provisión de servicios por parte de la ANCP y la implementación de herramientas más eficientes para la adquisición de bienes homogéneos y de alto consumo²⁷.
- 1.18 **Sostenibilidad.** En cuanto a su sostenibilidad, una vez puestos en marcha los CIS cada entidad participante será responsable del financiamiento de su operación en función de los puntos de atención (m²) que ocupen. Ello tendrá un impacto muy reducido sobre su presupuesto ya que, según la experiencia de Bogotá, los servicios cuando se prestan en forma compartida cuestan alrededor de 35% menos que los hechos por cada entidad individualmente. Además, el servicio al ciudadano es un ordenamiento constitucional y existe el compromiso político, al más alto nivel de la administración, de considerarlo como una de las prioridades de gobierno.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Costos y financiamiento

- 2.1 El costo total del proyecto asciende a US\$20 millones, totalmente financiados por el Banco con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO). El presupuesto consolidado por componente se muestra en la Tabla II- 1 y el detallado en el [Enlace Opcional 3](#). Entre las categorías de gastos que serán cubiertas por el proyecto se incluyen adquisición de bienes, obras, servicios y consultorías.

Tabla II-1 - Costo del proyecto (en miles US\$)

CATEGORÍAS	(US\$) BID
Componente 1. Desarrollo de CIS	8.663
Componente 2. Mejoramiento de la gestión interna y simplificación de trámites	2.042
Componente 3. Fortalecimiento de los procesos de compras y contrataciones	7.600
Subtotal componentes	18.305
Equipos de Gestión	1.225
Evaluaciones	305
Auditorías Externas	110
Subtotal Administración y Supervisión	1.640
Imprevistos	55
TOTAL	20.000

²⁷ Para mayor información sobre los beneficios de este tipo de intervenciones puede consultarse Bandiera, Prat & Valetti: *Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment* en American Economic Review 2009, 99:4, 1278-1308.

B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias

- 2.2 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación de acuerdo con las “Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias” (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría “C”.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.3 Como parte del diseño de la operación, se ha realizado con participación de las entidades beneficiarias, un taller de Gestión de Riesgos del Proyecto (GRP) siguiendo la metodología recomendada por el Banco. En ese ejercicio se identificó como riesgo fiduciario el retraso en la ejecución de los procesos de selección y contratación. Factores de probabilidad incluirían: i) la debilidad en la estructuración de los términos de referencia; ii) bajo conocimiento del mercado de oferentes, consultores o proveedores especializados; y iii) baja capacidad para adelantar la planeación, ejecución y seguimiento de las adquisiciones del proyecto. Para mitigar este riesgo, se recomendó contratar asistencia técnica especializada para elaborar especificaciones técnicas de pliegos de licitación complejos; mapear y actualizar la oferta de contratistas y consultores; y definir un perfil de especialista en planeación y monitoreo, y de especialista de adquisiciones para conformar los equipos a cargo de la ejecución del proyecto. Dicha asistencia técnica estará financiada por el Componente 1 del proyecto.

D. Otros Riesgos

- 2.4 Se identificaron dos riesgos considerados altos, uno medio y cuatro bajos, sus factores de probabilidad y medidas mitigantes se resumen en la Tabla II-2.

Tabla II-2

Riesgo	Factores de probabilidad	Medidas de mitigación
Baja disposición de las entidades beneficiarias para participar en la implementación del proyecto.	<p>Bajo conocimiento del proyecto o de sus beneficios.</p> <p>Cambios de prioridad por parte de posibles nuevas autoridades en las entidades ejecutoras y beneficiarias del proyecto.</p> <p>Limitada capacidad institucional de las entidades beneficiarias para implementar las acciones previstas en el proyecto.</p> <p>Resistencia a los cambios propuestos de los funcionarios de las entidades beneficiarias.</p>	<p>Socialización del proyecto con entidades beneficiarias.</p> <p>Coordinación Nación Territorio.</p> <p>Formalización de memorandos de entendimiento con las entidades beneficiarias.</p> <p>Acompañamiento a las entidades beneficiarias en la implementación de las actividades previstas en el proyecto</p> <p>Priorización de las entidades beneficiarias seleccionadas en función de los compromisos asumidos por el proyecto</p> <p>Revisión de estímulos por área de intervención.</p>
Restricción de los recursos de cofinanciación de las entidades	Las entidades territoriales no disponen de todos los recursos necesarios para la ejecución del producto (lote, personal, capacidad institucional, etc.)	<p>Asistencia técnica a dichas entidades para gestionar los recursos requeridos.</p> <p>Fortalecer de habilidades y conocimiento</p>

Riesgo	Factores de probabilidad	Medidas de mitigación
territoriales o de las entidades beneficiarias para implementar la estrategia o para su sostenibilidad.	<p>Las entidades que harán parte del Centro Integrado no disponen de los recursos humanos capacitados necesarios para garantizar presencia en el CIS</p> <p>Indefinición de los derechos de propiedad de los posibles lotes para la construcción de los centros de SI.</p> <p>Baja calidad de la conceptualización del modelo de operación y sostenibilidad del CIS</p>	<p>en atención al ciudadano.</p> <p>Identificar en forma temprana la situación legal de los predios.</p> <p>Apoyo de experto en revisión de términos de referencia, evaluación de propuestas técnicas y revisión de entregables.</p>

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

A. Resumen de medidas de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será la República de Colombia. Los Organismos co-ejecutores serán el DNP, a través del PNSC y la ANCP como ente rector de los procesos de compras y contratación pública (ver¶ 1.2c.) El DNP actuará como coordinador general del proyecto y tendrá la responsabilidad de llevar el liderazgo técnico y administrativo del proyecto frente al Banco, coordinando toda la información de gestión a ser presentada de manera consolidada, incluyendo reportes de progreso, Plan Operativo Anual (POA), Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) e informes de auditoría y de evaluación. La ANCP será responsable del Componente 3.
- 3.2 El DNP ejecutará los Componentes 1 y 2 para ello podrá suscribir un acuerdo con una entidad que se encargue de la planificación de las actividades de selección y contratación de obras de adecuación de locales para los CIS, bienes y servicios, incluidas las respectivas actividades de supervisión, de acuerdo con las políticas de adquisiciones y contrataciones del BID.
- 3.3 Para efectos del manejo gerencial, el DNP y la ANCP conformarán, dentro de sus respectivas estructuras internas, equipos separados de gestión para asegurar dedicación exclusiva y de tiempo completo a las tareas de ejecución del proyecto. En el DNP, el equipo de gestión estará conformado por un coordinador y un especialista financiero contable. Adicionalmente, para efectos de la implementación de las actividades del Componente 2, el coordinador se encargará de mantener una comunicación fluida y continua con el DAFP, a través de un punto focal seleccionado dentro de dicha entidad.
- 3.4 El DNP coordinará las siguientes funciones (en lo que respecta a los Componentes 1 y 2): i) llevar a cabo las adquisiciones de bienes y servicios y la selección y contratación de los servicios de consultoría, de acuerdo a las políticas del Banco en la materia; ii) conducir, en concordancia con las políticas y procedimientos del Banco, la gestión financiera de los recursos del préstamo y presentar al Banco los informes financieros auditados y no auditados que se establezcan en el Contrato de Préstamo; iii) preparar y actualizar todos los planes operativos del proyecto, incluyendo Planes Operativos Anuales, Plan de Ejecución, Plan de Adquisiciones y el Plan Financiero,

los cuales deberán ser presentados al Banco en la forma, frecuencia y periodicidad establecida en el MOP; iv) contratar las consultorías necesarias para la realización de las auditorías del proyecto y las evaluaciones previstas en el MOP; y llevar a cabo el seguimiento y la supervisión de las actividades ejecutadas.

- 3.5 Para efectos de la participación de la entidad que podrá contratar el DNP para apoyar en la ejecución operativa, administrativa y de las tareas de carácter financiero y contable relacionadas con los Componentes 1 y/o 2, dicha entidad deberá designar un equipo compuesto, al menos, por un especialista financiero, uno en compras y contrataciones y uno en planeación y monitoreo. La conformación de los equipos del DNP y de dicha entidad deberá estar detallada en el MOP.
- 3.6 La ANCP (organismo co-ejecutor responsable del Componente 3), contará con total autonomía técnica, operativa y financiera en lo relacionado con su componente. El equipo de gestión de la ANCP, estará conformado por un coordinador, un especialista de adquisiciones, un especialista financiero contable, y un especialista en planeación y monitoreo, dos de los cuales serán financiados por el proyecto, mientras que los demás serán funcionarios designados específicamente para estas tareas por la ANCP. La agencia deberá llevar a cabo las adquisiciones correspondientes al Componente 3 de acuerdo con el Plan de Adquisiciones acordado para el proyecto; llevar la contabilidad financiera correspondiente a las transacciones y desembolsos; y, mantener la información financiera correspondiente.
- 3.7 **Manual Operativo del Proyecto (MOP).** El MOP detallará el esquema de ejecución propuesto, los procedimientos para la ejecución de las actividades de cada componente, así como las responsabilidades y obligaciones de ambos organismos co-ejecutores y las acciones de coordinación necesarias para asegurar la presentación de informes y reportes consolidados al Banco y el monitoreo y evaluación de los resultados del proyecto.
- 3.8 **Plan de Ejecución del Proyecto (PEP).** El proyecto será ejecutado en cinco años y el desarrollo de sus actividades seguirá una programación instrumentada a través del PEP y su revisión anual que se plasmará en el respectivo POA. El PEP contiene el detalle equivalente al POA por cada uno de los años de ejecución. Sin embargo, deberá ser modificado cada año teniendo en cuenta el avance real del proyecto. Las revisiones anuales del PEP deberán ser remitidas al Banco.
- 3.9 **Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF).** Los ARF (Anexo III) reflejan los lineamientos de gestión financiera y ejecución de adquisiciones que se aplicarán para la ejecución del proyecto. Los ARF se han desarrollado sobre la base del análisis del contexto fiduciario del país y de los organismos co-ejecutores, el análisis institucional de los mismos y el taller de riesgos con el personal de las Entidades participantes.
- 3.10 **Plan de Adquisiciones (PAD).** El PAD contiene el detalle de las adquisiciones del proyecto que se llevarán a cabo de acuerdo con las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes financiados por el Banco (GN-2349-9) y Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-9). El Prestatario deberá actualizar el PAD anualmente, o según las

necesidades del proyecto. Cualquier propuesta de revisión del PAD debe ser presentada al Banco para su aprobación.

- 3.11 **Auditoría externa.** Los estados financieros y la elegibilidad de los gastos del proyecto, serán auditados por una firma de auditoría independiente aceptable al Banco que será contratada por el DNP. Los servicios de auditoría serán financiados con recursos del préstamo. Los estados financieros auditados del proyecto deberán ser enviados al Banco anualmente, a más tardar cuatro meses después del cierre de cada ejercicio económico, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados.
- 3.12 Para el manejo de tesorería del proyecto se abrirá una cuenta bancaria especial (cuenta designada) en moneda extranjera en el Banco de la República (BR) a nombre del proyecto para cada ejecutor/co-ejecutor (DNP y ANCP), para el uso exclusivo de los recursos del préstamo. El DNP y la ANCP prepararán su solicitud de desembolsos y el Banco desembolsará los recursos del proyecto bajo la modalidad de Anticipo de Fondos, a la cuenta del BR del DNP y ANCP de acuerdo con lo establecido en el Anexo III de este documento y en la Política de Gestión Financiera para proyectos Financiados por el BID (OP-273-2).
- 3.13 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso. La selección de los coordinadores de los equipos de gestión en el DNP y en la ANCP y la aprobación del MOP por las entidades participantes en el proyecto, previa no objeción del Banco, serán condiciones especiales previas al primer desembolso.** Por otra parte, antes de que DNP pueda efectuar cualquier transferencia de recursos del proyecto a la entidad que lo apoyará en la gestión y contratación de las actividades de los componentes 1 y/o 2: i) ambas entidades deberán haber suscrito un convenio para el uso de los recursos y la ejecución de las actividades de los Componentes 1 y/o 2 de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco y las disposiciones previstas en el contrato de préstamo; y ii) dicha entidad debe haber seleccionado el equipo de trabajo correspondiente de acuerdo con el MOP.

B. Resumen del Esquema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto (ESE)

- 3.14 **Seguimiento por parte de los Organismos Co-ejecutores.** Para realizar el seguimiento del proyecto se utilizarán los siguientes documentos: i) la Matriz de Resultados (MR); ii) el PEP; iii) el PAD; iv) POA; v) el ESE; y vi) el Informe de Monitoreo del Progreso (PMR). El Especialista en Planeación y Monitoreo (EPM), de cada organismo, preparará informes semestrales de avance para su revisión por el Banco. Se presentará un único informe consolidado por el EPM del DNP.
- 3.15 **Seguimiento por parte del Banco.** Por parte del Banco, la supervisión técnica de la ejecución será ejercida por el equipo de proyecto. Se continuará contando con el apoyo técnico y el acompañamiento de todo el equipo de proyecto, encargado del diseño original, durante el proceso de ejecución del proyecto. Por solicitud expresa del gobierno, derivada de la experiencia acumulada del Banco en programas de centros de atención, se realizarán visitas técnicas de seguimiento periódicas para apoyar la implantación de los CIS. Complementariamente, se realizará anualmente

una reunión conjunta entre los organismos co-ejecutores 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 MR para cada componente; y iii) el POA para el año siguiente y el PAD para los próximos 12 meses, entre otros aspectos. Los co-ejecutores se comprometen a mantener un sistema de monitoreo y evaluación de todos los componentes del proyecto, sobre la base del cual prepararán los informes y datos que remitirán al Banco. Ambos equipos de gestión contarán con un especialista encargado de las funciones de monitoreo de sus actividades.

- 3.16 **Evaluación.** Para realizar la evaluación del proyecto, el OE utilizará la MR, y lo establecido en el ESE. El proyecto tiene previsto realizar una evaluación intermedia, una final y una de impacto que abarquen tanto los aspectos técnicos como los administrativos y financieros. La intermedia se realizará cuando se alcance por lo menos el 40% de los desembolsos o hayan transcurrido dos años y medio de la ejecución (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 la generación de los productos por componente. A su vez, la evaluación de impacto se realizará antes de cerrar la operación e incluirá la metodología de diferencias en diferencias para la medición de los impactos relacionados con percepción.
- 3.17 Complementariamente, se ha acordado con los Organismos Co-Ejecutores y se ha presupuestado, la realización de una encuesta de satisfacción de los ciudadanos, funcionarios públicos y empresarios con los servicios prestados por agencias de la AP y que fueron cubiertos por esta operación. Para dichas evaluaciones, considerando también la encuesta de percepción de calidad del servicio, se tiene previsto un presupuesto de US\$305.000 (ver [Enlace Obligatorio 2](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos			
Metas regionales de desarrollo			
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	Sistemas financieros públicos implementados o mejorados.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2648-1	Mejorar la calidad de la gestión pública.	
Matriz de resultados del programa de país		Documento en revisión.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.5	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	2.4		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.7		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Effectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	8.3	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	5.8		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)	Sí	Administración financiera: i) Presupuesto, ii)Tesorería y iii) Contabilidad y emisión de reportes.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	A través de la Cooperación Técnica CO-T1241 se ofreció apoyo al gobierno.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

El POD enmarca al proyecto en el contexto de la importancia que le otorga la normativa Colombiana al servicio al ciudadano. La intervención también está relacionada con los esfuerzos institucionales para mejorar la prestación de servicios públicos, el diseño de una política de racionalización de trámites y la mejora del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios dentro de las entidades de la Administración Pública. A pesar de los esfuerzos del Gobierno, los servicios públicos son de baja calidad y costosos para los ciudadanos, quienes están insatisfechos con los mismos. El problema de la baja calidad de los servicios se presenta en tres dimensiones: desde la administración pública hacia el cliente, dentro de la misma administración pública, y desde la gestión de los procesos inherentes a los propios servicios. El proyecto se nutre de la amplia experiencia del Banco en el área de servicios al ciudadano, gestión pública y sistemas de compras y contrataciones.

La solución propuesta es consistente con el diagnóstico realizado y se incluyen actividades en las tres dimensiones mencionadas. El documento propone el financiamiento de tres componentes: i) desarrollo de centros de servicios integrales, ii) mejoramiento de la gestión interna y simplificación de trámites y iii) fortalecimiento de los procesos de compras y contrataciones. La matriz de resultados tiene una lógica clara en la que se espera que la disponibilidad, oportunidad y mejora de los servicios en centros de atención presencial, la simplificación de la gestión de procesos internos y el incremento en la competitividad, eficiencia y accesibilidad del Sistema de Compra Pública redunde en una mejora en la percepción de los ciudadanos de la calidad de los servicios que ofrecen las entidades públicas en los municipios intervenidos.

Se incluye un análisis económico breve pero comprehensivo que se centra en los ahorros esperados por las mejoras en los sistemas de contrataciones.

El documento tiene un plan de monitoreo y evaluación completo que incluye una evaluación costo-beneficio ex-post y una propuesta de evaluación semi-experimental de diferencias en diferencias.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo: El objetivo general del proyecto es contribuir a mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios, a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos: i) mejora en la oportunidad y acceso a los servicios públicos disponibles en centros de atención presencial; ii) racionalización de procesos transversales, simplificación de trámites relacionados con la prestación de servicios y capacitación a los servidores públicos en competencias de servicio al ciudadano; y iii) obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas.

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
IMPACTO ESPERADO: Calidad en la gestión y prestación de servicios mejorada							
Mejora en la percepción de los ciudadanos en relación con la calidad de los servicios que ofrecen las entidades públicas en los municipios intervenidos	Valor de 1 a 5	3	2011	3,8	5	Datos 2012: Encuesta realizada por el consorcio Infométrika – Sigma para el DNP – PNSC. Dato año 5: Encuesta de percepción contratada por el DNP – PNSC, de acuerdo a la formulación metodológica acordada.	El dato de línea de base corresponde a la encuesta realizada por el consorcio Infométrika Sigma en 7 ciudades y a un total de 11.754 personas mayores de 18 años. El proyecto tiene recursos presupuestados para la realización de una encuesta que mediría este indicador a finales de su ejecución, garantizando que se apliquen metodologías que permitan la comparación de los resultados. En el marco de la evaluación de impacto que se propone en el Plan de Monitoreo y Evaluación se realizará un análisis de diferencias en diferencias para identificar el impacto específico atribuible al proyecto y reducir la influencia de externalidades.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADOS COMPONENTE 1: Servicios disponibles en centros de atención presencial (CIS) y oportunidad de su prestación mejorada.									
Servicios del Gobierno Nacional en los municipios en los que se implementó el modelo CIS	Servicios Ofrecidos	M1= 53 M2=53 M3 = 66 M4 = 66	2013	M1= 53 M2=85 M3 = 66 M4=100	3	M1= 85 M2=85 M3=100 M4=100	5	Número total de servicios del orden nacional que se ofrecen en el Municipio i Datos: DNP - PNSC	Línea Base: La priorización de municipios realizada por el DNP arroja municipios similares a Chaparral y San Andrés por lo que se tomarán como referencia los servicios ofrecidos hoy. En este sentido, las nomenclaturas M1 y M2, se refieren a municipios con poblaciones entre 40 y 60 mil habitantes; mientras que M3 y M4 representan municipios con poblaciones entre 60 y 80 mil habitantes. Las diferencias de metas intermedias obedecen a los distintos momentos en que se pondrán en marcha los CIS en cada uno de ellos.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
Ciudadanos que deben asistir al CIS más de dos veces para realizar un mismo trámite	% de ciudadanos atendidos	61.3%	2010	NA	3	45%	5	Línea Base: Encuesta de Satisfacción de Servicio al Ciudadano realizada por IPSOS NAPOLEÓN Y FRANCO para el DNP- PNSC (2010) Datos año 5: Centros Integrados de Servicios y DNP-PNSC	El dato de línea de base corresponde a la encuesta realizada por el Ipsos Napoleón Franco, aplicada a 5,255 ciudadanos que realizaron algún tipo de gestión en entidades públicas nacionales en la ciudad de Bogotá. Para el año 5, se levantará la información a través de encuestas en sitio realizados en los CIS
Ciudadanos satisfechos con el lenguaje claro y la forma de expresarse de los funcionarios que atendieron su solicitud o requerimiento en el CIS	% de ciudadanos atendidos	44%	2012	NA	3	80%	5	Línea Base: Encuesta realizada por la firma Infométrika – Sigma (2012) Datos año 5: Centros de Servicios Integrados y DNP-PNSC	El dato de línea de base corresponde a la encuesta realizada por el consorcio Infométrika Sigma en 7 ciudades y a un total de 11.754 personas mayores de 18 años. Para el año 5, se levantará la información a través de encuestas en sitio realizados en los CIS
RESULTADOS COMPONENTE 2: Gestión de procesos internos simplificada.									
Un proceso de gestión transversal reformado e implementado en entidades de la administración pública	Número de entidades	0	2013	5	3	15	5	Datos año 1 y año 5: Sistema único de información de trámites - DAFP	Entre los procesos transversales que serán reformados y simplificados con recursos del programa se incluyen la gestión del talento humano, manejo de archivos y correspondencia interinstitucional.
RESULTADOS COMPONENTE 3 Competitividad, eficiencia y accesibilidad del Sistema de Compra Pública Incrementadas.									
Índice de la percepción que los empresarios (oferentes del Estado) tienen con respecto a la calidad de los servicios de apoyo a la contratación pública que reciben de la ANCP	Valor de 1 a 5	ND	2013	NA	3	+25%	5	Dato: Encuesta de percepción por contratar por el DNP – PNSC, y la ANCP de acuerdo a la formulación metodológica acordada.	Para el periodo entre el año 1 al 5 se continuará con la aplicación de encuestas de satisfacción que recopilarán información sobre este indicador y otros de interés. El DNP-PNSC ha incorporado en su presupuesto de la vigencia 2013 hasta COP\$500 millones para la realización de este estudio técnico. El proyecto tiene recursos presupuestados para la realización de una encuesta que mediría este indicador a finales de su ejecución, garantizando que se apliquen metodologías que permitan la comparación de los resultados. La línea de base será un número entre el 1 y el 5, y la meta será un incremento de 25% sobre el dato que esta encuesta arroje para el año base en las entidades que acceden a los servicios de la ANCP –inicialmente entidades del orden nacional (2013).

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
Competencia, valor por dinero y controles en la contratación	D;D+;C;C+;B;B+;A	B	2011	NA	3	B+	5	Índice PI-19 PEFA – Banco Mundial y Banco Interamerica-no	Metodología detallada está descrita en el vínculo a continuación http://www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php .
Reducción porcentual relativa del precio de compra utilizado para la adquisición de Gasolina en entidades del Gobierno Nacional que utilizan el convenio marco frente a un conjunto de entidades que no utilizan el convenio	Porcentaje	0%	2013	1%	3	1%	5	Agencia Nacional de Contratación Pública	De acuerdo a lo establecido en el plan de monitoreo y evaluación se definiría un grupo de tratamiento y un grupo de control con las siguientes categorías: Tratamiento: Entidades que utilizan los servicios de la ANC para la adquisición de bienes a través de convenios marco Control: Entidades que cumplan con las siguientes condiciones: Nacionales, descentralizadas o de nivel departamental con regimen de contratación público Consumo mensual promedio de gasolina equivalente o superior al 90% a la mediana del consumo mensual promedio del grupo de tratamiento Por último, se podrá tener como punto adicional de referencia el precio máximo de venta al público publicado en SICOM del MME.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
Número de entidades que utilizan los servicios de la ANCP para acceder la adquisición de bienes a través de convenios marco	Número de entidades	0	2013	NA	3	110	5	Agencia Nacional de Contratación Pública	<p>Este indicador es un proxy a la reducción de costos administrativos derivados de la mejora en los sistemas de contratación pública. 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. 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. El supuesto es que de no existir ANCP las múltiples unidades de contratación deberían realizar dicha tarea. Entre los posibles servicios que ofrece la ANCP está la adquisición de bienes homogéneos, el apoyo en adquisiciones únicas y la certificación de oferentes. La ecuación a continuación describe.</p> $A = \sum Cs \times Us$ <p>Dónde:</p> <p>A: Ahorro administrativo</p> <p>s: Servicio provisto por ANCP</p> <p>Cs: Costo del servicio</p> <p>Us: Número de veces que el servicio s fue utilizado por una agencia estatal.</p> <p>Dada la corta vida de la entidad y la inexistencia de información histórica de muchos de estos servicios –aún en prueba–, se tomará como proxy a este ahorro el número de entidades que utilizaron los distintos servicios de ANCP. Para mayor información sobre la lógica de este indicador remitirse a DOES e-PROCUREMENT SAVE THE STATE MONEY? (Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann, 2009). JOURNAL OF PUBLIC PROCUREMENT, VOLUME 9, ISSUE 1, 58-78.</p>
Cobertura de los procesos de contratación en SECOP	Porcentaje	30%	2013	60%	3	80%	5	Monto de contratos publicados por entidades del Gobierno Nacional en SECOP / Monto de adquisiciones realizadas por entidades del Gobierno Nacional. Fuente: ANCP y MHCP.	

PRODUCTOS

Producto	Costo total estimado por producto (miles US\$) ¹	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
Componente I: Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de Comunicación de la Administración Pública con el Ciudadano (total US\$8.663)										
1. Centros Integrados de Servicios en operación. Se entenderá que los centros han entrado en operación cuando estén prestando el servicio a la ciudadanía bajo los estándares de calidad definidos durante la etapa de conceptualización.	7.963	CIS	0	0	0	2	1	1	4	Informe semestral del Proyecto. Informe anual del DNP al Congreso
2. Pruebas de metodología de caracterización de la demanda en entidades nacionales implementadas. Las metodologías se entenderán como implementadas cuando se haya caracterizado la demanda en la entidad nacional bajo estudio	500	Pruebas	0	0	2	7	6	0	15	DNP-PNSC
3. Estrategia de implementación de laboratorios de simplicidad del lenguaje diseñada a nivel territorial. Se entenderá por estrategia diseñada a aquella que cuente con todas las pautas de simplificación del lenguaje y de capacitación de los funcionarios públicos que las usarán para mejor atención de la ciudadanía	200	Laboratorios	0	0	1	0	0	0	1	DNP-PNSC
Componente II: Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites (total US\$2.042)										
1. Procesos y procedimientos racionalizados e implementados (racionalizados, intervenidos y	1.372	Procesos y procedimientos	0	0	1	2	1	1	5	Metodologías / SUIT y Formulario Único de Reporte y Avance de

¹ Tipo de cambio estimado: COP 1.800 por US\$1.

Producto	Costo total estimado por producto (miles US\$) ¹	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
sistematizados). Por procesos y procedimientos racionalizados se entenderá aquellos que fueron analizados y simplificados con el fin de optimizar recursos tanto del Estado como del ciudadano.										la Gestión
2. Trámites racionalizados e implementados (racionalizados, intervenidos y sistematizados). Por trámite racionalizado se entenderá a aquel que fueron analizados y simplificados con el fin de optimizar recursos tanto del Estado como del ciudadano.	70	Trámites	0	0	5	0	0	0	5	Metodologías / SUIT y Formulario Único de Reporte y Avance de la Gestión
3. Eventos de capacitación en el desarrollo de competencias en los servidores.	600	Número de eventos	0	0	2	2	2		6	Informe semestral del Proyecto
Componente III: Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública (total US\$7.600)										
1. Nuevos módulos del sistema de información de e-Procurement implementados y en operación. Los módulos se entenderán en operación cuando estén en funcionamiento y puedan asumir la trazabilidad para lo cual fueron diseñados.	4.957	Módulos	0	0	2	2	0	0	4	ANCP Reporte del sistema de información de e-Procurement
2. Estudios de mercado, a nivel territorial, de bienes y servicios de características técnicas uniformes.	300	Estudios de Mercado realizados	0	0	10	5	5	0	20	ANCP
3. Estrategias de Gestión del Conocimiento y Gestión del Cambio en operación. Las estrategias se entenderán en operación cuando esté siendo implementada y utilizada por la ANCP para la constante mejora del sistema de compra pública nacional	2.343	Estrategia	0	0	1	0	0	0	1	Informe de despliegue de la estrategia de gestión del cambio

Producto	Costo total estimado por producto (miles US\$) ¹	Unidad de medida	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Fuente/ Medio de verificación
TOTAL Componentes 1, 2, 3.	18.305									
Equipos de Gestión del proyecto	1.225									
Administración y Gerencia	520									
Equipo Gestión DNP	380									
Equipo Gestión ANCP	325									
Encuesta de percepción de calidad de servicios	115	Encuesta	0		1				1	Informe semestral del proyecto
Evaluaciones intermedia, final, impacto	190	Evaluaciones	0			1		2	3	Aprobación de las evaluaciones por parte del Banco
Auditorías Externas	110	Auditorías	0	1	1	1	1	1	5	Informes
Imprevistos	55									
TOTAL ESTIMADO DEL PROYECTO	20.000									

Referencias

- Gelter, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2011). Impact Evaluation in Practice. The World Bank: Washington DC.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS:	Colombia
PROYECTO N°	CO-L1102
NOMBRE:	Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano
ORGANISMO EJECUTOR:	Departamento Nacional de Planeación (DNP).
ORGANISMO CO-EJECUTOR:	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP)
PREPARADO POR:	Miguel A. Orellana, Especialista Fiduciario –FM, Rodolfo Gastaldi, Especialista Fiduciario -PRM.

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El análisis de capacidad en gestión fiduciaria del DNP, se tomó de base el realizado por el Banco en ocasión de la preparación del Proyecto CO-L1109 (Apoyo a la Implementación de la Política Nacional Logística) efectuado en junio de 2012, y la reciente actualización de capacidad institucional realizado por la firma auditora del préstamo 2079/OC-CO, como parte de la auditoría 2012 (realizada en noviembre 2012 por PriceWaterhouseCoopers), en dichas evaluaciones se aplicó las siguientes herramientas: i) “Evaluación Detallada de la Capacidad del Organismo Ejecutor para Administrar Adquisiciones” (validada en abril/2013); y ii) “Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional” (SECI). Actualmente, el DNP ha ejecutado satisfactoriamente los Programas de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura (1594/OC-CO, 2079/OC-CO). La evaluación concluye que el DNP cuenta con la capacidad suficiente para realizar las actividades de gestión financiera, administración de los recursos y adquisiciones del Proyecto. El riesgo fiduciario en gestión financiera del DNP es bajo. En el caso de adquisiciones, el riesgo también es bajo. Para el caso del Co-ejecutor (ANCP), se realizó la evaluación con base al SECI, y el análisis de los principales procesos de la entidad que se utilizarán para la ejecución de la operación, así como el equipo con el que cuenta la institución. La evaluación concluye que ANCP cuenta con la capacidad suficiente para la ejecución de la operación. El riesgo fiduciario, tanto en gestión financiera como de adquisiciones, es bajo.
- 1.2 De acuerdo con la evaluación PEFA, el sistema de Gestión Financiera Pública (GFP) de Colombia es un sistema maduro que en la mayoría de las áreas presenta un buen desempeño; sin embargo, aún no se ajusta del todo a los estándares internacionales. Adicionalmente, se considera que el Sistema de Contratación Pública (SCP) desde la perspectiva normativa es adecuado y consistente con las prácticas aceptadas internacionalmente, pero su uso aún no ha sido autorizado para financiamientos del Banco. El DNP utiliza el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación 2) para el control presupuestal, contable y de tesorería, los cuales se encuentran en línea. Además, el DNP cuenta con el software contable “SEVEN” que permite el registro detallado de las operaciones y la generación de reportes a requerirse para el proyecto.

- 1.3 El proyecto no incluye contrapartida ni financiamiento de otros multilaterales. Como coordinador ante el Banco el DNP monitoreará el desarrollo e implementación de las actividades y consolidará los reportes de seguimiento durante la ejecución.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El DNP y la ANCP, llevarán la contabilidad del proyecto en el SIIF Nación 2; sin embargo, el DNP como coordinador/ejecutor controlará y consolidará la información contable del proyecto, a través del software contable “SEVEN”, el cual permite generar información detallada. El DNP creará una unidad coordinadora que será responsable por la coordinación de los procedimientos financieros y administrativos relacionados con el proyecto, tales como presupuestos, tesorería, contabilidad general y presentación de informes. La ANCP, creará una Unidad Coordinadora que será responsable por los procedimientos financieros, administrativos relacionados con el proyecto, tales como presupuesto, tesorería, contabilidad y reportes del componente que es responsable de su ejecución, y las Adquisiciones, para que lo consolide el DNP.
- 2.2 Como fortalezas en gestión financiera, el DNP mantiene todas las actividades de la Entidad, documentadas, aprobadas y oficializadas a través de un sistema de información para conocimiento y consulta de todo el personal; el sistema de control interno es adecuado, y el control externo de la Entidad es realizado por la Contraloría General de la República (CGR). El DNP cuenta con un especialista financiero, de adquisiciones y de contratación con experiencia en proyectos de Banca Multilateral que son responsables actuales del préstamo en ejecución (2079/OC-CO), con un desempeño satisfactorio.
- 2.3 Por su parte, la ANCP por ser de reciente creación (Decreto 4170 de nov./3/2011), aún se encuentra en proceso de formación y consolidación de sus funciones, El área contable y tesorería está compuesta por personas que tienen experiencia en estas funciones, ya que provienen del DNP. Están capacitadas en SIIF Nación 2, y manejan claramente todos los aspectos relacionados con los certificados de disponibilidad presupuesta (CDP) y los relacionados con los Registros Presupuestales (RP).
- 2.4 El DNP tiene adecuadamente asignadas las funciones para administrar los procesos de adquisiciones financiados con recursos nacionales y de la banca multilateral, en sus etapas precontractual, contractual y pos contractual. El DNP cuenta con instrucciones aplicables a los procesos para contrataciones financiadas por la banca multilateral. Esas instrucciones se encuentran en el Manual de Contratación (actualización 2012).
- 2.5 Para la tramitación de las adquisiciones a cargo del DNP, participa el Grupo de Contratación-GC de la Secretaría General. El GC ha tenido a su cargo la

tramitación de los procesos de adquisiciones financiados con recursos del préstamo 2079/OC-CO, alcanzándose buena experiencia en su gestión.

- 2.6 Los procedimientos aplicados por el DNP en la administración del ciclo de adquisiciones cubren adecuadamente los respectivos requerimientos de las Políticas para Adquisiciones financiadas por el Banco. Por su parte la ANCP, no cuenta con experiencia en contrataciones de normas y políticas del Banco, solo conocen la legislación nacional vigente para entidades públicas. Todo el proceso de adquisiciones se apalanca en el Plan Anual y se establecen los compromisos y las vigencias futuras a las que hubiere lugar, aplicando las diferentes etapas del ciclo de compras, así como la utilización de los mecanismos que la ley provee para la publicación de los TOR, pliegos, entre otros.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 A la fecha, no se han designado a los funcionarios que integrarían la unidad ejecutora o coordinadora del Programa (tanto en DNP como en la ANCP), por lo que no se realizó evaluación de riesgos (GRP), lo cual está previsto al estar conformadas las mismas, y previo a la ejecución de la operación.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS

- 4.1 En Gestión Financiera, se prevén las siguientes condiciones especiales previas al primer desembolso:
 - a. La selección de los coordinadores de los equipos de gestión en el DNP y en la ANCP y la aprobación del MOP por las entidades participantes en el proyecto, previa no objeción del Banco. Por otra parte, antes de que DNP pueda efectuar cualquier transferencia de recursos del proyecto a la entidad que lo apoyará en la gestión y contratación de las actividades de los componentes 1 y/o 2: i) ambas entidades deberán haber suscrito un convenio para el uso de los recursos y la ejecución de las actividades de los Componentes 1 y/o 2 de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco y las disposiciones previstas en el contrato de préstamo; y ii) dicha entidad debe haber seleccionado el equipo de trabajo correspondiente de acuerdo con el MOP.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Los procesos de adquisiciones financiados con recursos del préstamo del Banco se tramitarán de acuerdo a las Políticas de Adquisiciones del Banco contenidas en los documentos GN-2349-9 y de servicios de consultoría GN-2350-9.

A. Ejecución de las Adquisiciones

- 5.2 **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría:** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría¹ generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos armonizados para Colombia y acordados con el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de LPN armonizados para Colombia y acordados con el Banco.
- 5.3 **Adquisiciones de Sistemas de Tecnología de Información (TI):** no implican asesoría específica en temas relativos a las especificaciones técnicas.
- 5.4 **Selección y Contratación de Firms Consultoras:** Los contratos de Servicios de Consultoría se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) armonizada para Colombia y acordada con el Banco.
- 5.5 **Contratación directa:** N/A
- 5.6 **La selección de los consultores individuales:** Según Sección V. GN 2350-9.
- 5.7 **Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo:** N/A
- 5.8 **Preferencia Nacional:** N/A

B. Tabla de Montos Límites (miles US\$)

OBRAS		BIENES		CONSULTORÍA	
Licitación Pública Internacional *	Licitación Pública Nacional (obras complejas)**	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional** (bienes no comunes)	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta sin restricciones de nacionalidad
Mayor o igual a US\$10 millones.	Entre US\$ 350.000 y US\$10 millones.	Mayor o igual a US\$1 millón.	Entre US\$ 50.000 y US\$1 millón.	Mayor o igual a US\$200.000	Menor o igual a US\$500.000

* Cuando se trate de obras sencillas y bienes comunes y cuyo valor se encuentre por debajo del monto para LPI, se podrán adquirir a través de Comparación de Precios.

** Cuando se trate de obras complejas o bienes no comunes cuyo valor se encuentra por debajo del rango para LPN, se podrán adquirir a través de Comparación de Precios.

- 5.9 **Adquisiciones Principales.** Las adquisiciones de los primeros 18 meses son reflejadas en el PA en anexo obligatorio al documento POD, y no revisten complejidad técnica o de procedimientos que merecen mención especial.

¹ Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo ([GN-2349-9](#)) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

- 5.10 **Supervisión de Adquisiciones:** en su fase inicial las adquisiciones del Préstamo se realizarán con modalidad ex-ante: la modalidad de revisión ex-post será objeto de evaluación por parte del equipo de proyecto y eventualmente implementada sucesivamente a una oportuna capacitación del personal del OE. Se exceptúan las contrataciones directas, que serán revisadas siempre de forma ex-ante.

C. Disposiciones especiales

- 5.11 **Medidas para reducir las probabilidades de corrupción: adquisiciones:** N/A

D. Registros y Archivos

- 5.12 Adquisiciones. El DNP dispone de sistemas de archivo en los cuales se encuentra la documentación completa y ordenada de los procesos de adquisiciones de todas las etapas precontractuales, contractuales y pos contractuales. Las disposiciones sobre archivo implican mantener los documentos “en físico” por unos 20 años.

E. Gestión Financiera

- 5.13 **Programación y presupuesto.** El Gobierno Nacional, a través de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional y el DNP, es el responsable de la programación presupuestal, trámite que concluye con la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto por el Congreso de la República. Los recursos del proyecto serán incluidos en el presupuesto nacional en cabeza del DNP y la ANCP, y será controlado a través del sistema SIIF Nación 2.

- 5.14 **Contabilidad y sistemas de información.** El órgano rector de la contabilidad pública en Colombia es la Contaduría General de la República (CGR), el cual da las directrices sobre la forma de llevar la contabilidad en las que conforman el Presupuesto Público Nacional. El sistema oficial para llevar la contabilidad pública es el SIIF Nación 2, el cual será utilizado por el DNP y la ANCP para el control presupuestal, contable y de tesorería del proyecto. Adicionalmente, el DNP cuenta con el sistema “SEVEN” para llevar la contabilidad detallada del proyecto. La ANCP, deberá adquirir un software contable paralelo que le permita disponer del detalle de información necesaria para la presentación de los informes al Banco, debido a que el subsistema de contabilidad y reportes del SIIF Nación 2 no genera reportes detallados ni clasificados por categoría de inversión. El registro se hará bajo el método de causación; sin embargo, los estados financieros auditados del proyecto serán elaborados sobre la base contable de efectivo.

- 5.15 **Desembolsos y flujo de caja.** Los recursos provenientes de crédito externo, al igual que los demás recursos de la Nación, se ejecutan a través del Sistema SIIF Nación 2. Para el manejo de tesorería del proyecto tanto el DNP como la ANCP abrirán una cuenta bancaria especial (cuenta designada) en moneda extranjera en el Banco de la República (BR-Banco Central), a nombre del proyecto, para el uso exclusivo de los recursos de la operación. El DNP y la ANCP prepararán cada uno, su solicitud de desembolsos. El método de desembolsos será anticipos de

fondos, con base en las necesidades de liquidez para un período máximo de seis (6) meses; y la rendición de cuentas en relación con anticipos se hará según lo establecido en el OP-273-2 “Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID”. Además de la proyección del flujo de fondos, la solicitud de desembolso deberá ir acompañada de la conciliación de la cuenta especial y el estado de implementación de los compromisos de desempeño técnico y fiduciario. Las justificaciones de gastos se realizarán utilizando el tipo de cambio de la fecha efectiva del gasto.

- 5.16 **Control Interno y auditoría interna.** El DNP y la ANCP cuentan cada uno con una oficina de control interno. El control interno de ambos está basado en la aplicabilidad del modelo público para control interno 2005-MECI, y los principios de autorregulación, autogestión, autocontrol y mejoramiento continuo; además, cuenta con mapas de riesgos elaborados para cada uno de los procesos incorporados en el sistema de gestión de calidad. El Banco no utilizará sus servicios, debido a que éstas oficinas no incluyen dentro de sus planes de auditoría la revisión a los proyectos.
- 5.17 **Control Externo e Informes.** El control externo del DNP y la ANCP es realizado por la CGR, a través de auditorías públicas efectuadas a las entidades. Debido a que la CGR no es elegible a la fecha para auditar proyectos financiados con recursos del Banco, el proyecto utilizará los servicios de una firma auditora independiente privada, aceptable al Banco, que será contratada por el DNP en coordinación con la ANCP. Los estados financieros auditados del proyecto serán de forma anual, y deberán ser enviados al Banco a más tardar cuatro (4) meses después del cierre de cada ejercicio económico, de conformidad con los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados. Los informes a requerirse serán los establecidos en los TOR que incluirán la revisión de las adquisiciones, en forma adicional a las actuaciones y revisiones del Banco.
- 5.18 No existe una política nacional de revelación pública de los informes de auditoría; no obstante, según la política de acceso y divulgación de información vigente, se deberá publicar en los sistemas del Banco los informes auditados del proyecto.

F. Plan de supervisión financiera

- 5.19 Con base en el resultado del análisis de la evaluación de capacidad, el especialista financiero llevará a cabo una revisión “in situ” al año y revisiones de “escritorio” sobre los estados financieros anuales y finales auditados. El auditor del proyecto verificará que los recursos se ejecuten, según las normas y políticas del Banco, en materia de gestión fiduciaria y condiciones estipuladas en el MOP. El auditor realizará visitas de inspección a entidad. Las visitas de supervisión fiduciaria incluirán la verificación de los arreglos financieros y contables utilizados para la administración del proyecto y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por el auditor independiente del proyecto, entre otros.

G. Mecanismo de Ejecución

- 5.20 El prestatario será la República de Colombia. Los organismos co-ejecutores serán el DNP y la ANCP. El DNP ejecutará los Componentes 1 y 2 , para ello podrá suscribir un acuerdo con una entidad que se encargue de la planificación de las actividades de selección y contratación de obras de adecuación de locales para los CIS, bienes y servicios, incluidas las respectivas actividades de supervisión, de acuerdo con las políticas de adquisiciones y contrataciones del BID. Por su parte, la ANCP ejecutará el Componente 3 y para ello contará con total autonomía técnica, operativa y financiera.
- 5.21 Para efectos del manejo gerencial, los organismos co-ejecutores conformarán, dentro de sus respectivas estructuras internas, equipos separados de gestión para asegurar dedicación exclusiva y de tiempo completo a las tareas de ejecución del programa. En el DNP, el equipo de gestión estará conformado por un coordinador y un especialista financiero contable. Adicionalmente, para efectos de la implementación de las actividades del Componente 2, el coordinador se encargará de mantener una comunicación fluida y continua con el DAFP, a través de un punto focal seleccionado dentro de dicha entidad. El coordinador de programa en el DNP tendrá la responsabilidad de llevar el liderazgo técnico del programa frente al Banco, formalizando las solicitudes de desembolso de los recursos del préstamo y coordinando toda la información de gestión a ser presentada de manera consolidada, incluyendo reportes de progreso, Plan Operativo Anual (POA), Plan de Ejecución del Programa (PEP) e informes de auditoría y de evaluación.
- 5.22 El DNP coordinará las siguientes funciones en lo que respecta a los Componentes 1 y 2: i) llevar a cabo las adquisiciones de bienes y servicios y la selección y contratación de los servicios de consultoría; ii) conducir, la gestión financiera de los recursos del préstamo y presentar al Banco los informes financieros auditados y no auditados que se establezcan en el Contrato de Préstamo; iii) preparar y actualizar todos los POA, PEP, PA y el Plan Financiero, los cuales deberán ser presentados al Banco en la forma y periodicidad establecidas en el MOP; iv) contratar las consultorías necesarias para la realización de las auditorías y las evaluaciones; y llevar a cabo el seguimiento y la supervisión de las actividades ejecutadas.
- 5.23 El equipo de gestión de la ANCP estará conformado por un coordinador, un especialista de adquisiciones, un especialista financiero contable, y un especialista en planeación y monitoreo, dos de los cuales serán financiados por el préstamo, mientras que los demás serán funcionarios designados por la ANCP.

H. Otros Acuerdos y Requisitos de Gestión financiera

- 5.24 No existen acuerdos adicionales a los mencionados anteriormente; sin embargo, estos podrán ajustarse de acuerdo con la dinámica del proyecto.