



Programa de Eficiencia al Servicio del Ciudadano

(CO-L1102 / 3154/OC-CO)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original:

Arnaldo Posadas (ICF/ICS), 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).

Equipo PCR: Equipo PCR: Diego Arisi, Jefe de Equipo (ICS/CCO); Gastón Pierri (SPD/SDV); Karina Ricaurte (ICS/CCO); Vanesa Montoya (ICS/CCO); Giovanna Mahfouz (IFD/ICS); Gerardo Ramírez (CAN/CCO); Sonia Alvarez y Felipe Gärtner (Consultores).

Índice

Links Electrónicos	3
Links Electrónicos Opcionales	3
Acrónimos y abreviaturas	3
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	4
RESUMEN EJECUTIVO	6
I. INTRODUCCIÓN	8
II. CRITERIOS CENTRALES	10
2.1 Relevancia	10
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	10
b. Alineación estratégica BID	12
c. Relevancia del diseño. Análisis de la Lógica Vertical	14
d. Teoría de Cambio	15
2.2 Efectividad	17
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto	17
b. Resultados logrados	20
c. Análisis Contrafactual	27
d. Resultados	28
e. Atribución Teórica	30
2.3 Eficiencia	32
a. Evaluación Ex Post	34
b. TIR y VPN	37
c. Escenario Alternativo TIR y VPN Ex Post	38
d. Beneficios Sociales	40
2.4 Sostenibilidad	41
a. Aspectos generales de sostenibilidad	41
b. Salvaguardas ambientales y sociales	46
d. Calificación general	46
III. CRITERIOS NO CENTRALES	46
3.1 Desempeño del Banco Relevancia	46
a. Diseño del seguimiento y la evaluación	46
b. Calidad de la supervisión del Banco	47

c.	Disponibilidad del proyecto para la implementación.....	48
d.	Aspectos fiduciarios.....	48
3.2	Desempeño del Prestatario	49
a.	Provisión de una financiación oportuna de la contraparte	49
b.	Medidas para establecer la sostenibilidad del proyecto	49
c.	Cumplimiento del plan de monitoreo y evaluación	50
IV.	HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	52
4.1	Riesgos	54

Índice de tablas

TABLA 1.	MATRIZ DE RESULTADOS EN LA ETAPA DE APROBACIÓN Y EN LA ETAPA DE FINALIZACIÓN DEL PROYECTO ..	18
TABLA 2.	MATRIZ DE RESULTADOS LOGRADOS	25
TABLA 3.	COSTOS DEL PROYECTO.....	33
TABLA 4.	DIMENSIONES DE LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	52

Links Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión final del Informe de Monitoreo al Progreso \(PMR\)](#)
3. [Matriz de Resultados](#)
4. [Lista de Verificación \(PCR\)](#)

Links Electrónicos Opcionales

1. [Reporte evaluación económica ex post](#)
2. [Reporte Evaluación Final](#)

Acrónimos y abreviaturas

ACB	Análisis Costo Beneficio
ANCP	Agencia Nacional de Contratación Pública
AP	Administración Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCE	Colombia Compra Eficiente (ANCP)
CIS	Centros Integrados de Servicios
CISC	Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DEM	Matriz de Efectividad del Desarrollo
DLP	Propuesta de Préstamo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPCA	Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad y Accesibilidad de Trámites y Servicios
GDC	Gobierno de la República de Colombia
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
MOG	Modelo Óptimo de Gestión
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PIB	Producto Interno Bruto
RNR	Riesgo-Necesidad-Riesgo
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SNSC	Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIR	Tasa Interna de Retorno
TVEC	Tienda Virtual del Estado Colombiano
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

^CO-L1102 Citizen Service Efficiency Project

Country Beneficiary Colombia	Lending Instrument Investment Loan	Borrower CO-CO - REPUBLICA DE COLOMBIA	Loan(s) 3154/OC-CO	Sector Reform / Modernization Of The State	Sub-Sector Reform And Public Sector Support
Date of Board Approval Mar 19, 2014	Date of Eligibility for First Disbursement Dec 16, 2014	Date of Closure (CO) Apr 28, 2020	Loan Amount - Original 20,000,000.00	Loan Amount - Current 16,168,106,470.00	Pari Passu
Total Project Cost 20,000,000.00	Months In Execution from Approval 73	Months In Execution from First Disbursement 61	Original Date of Final Disbursement May 15, 2019	Actual Date of Final Disbursement May 15, 2019	Cumulative Extension(Months)

^Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from
another Project?

☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another
Project?

☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Actual Disbursements
1	Apr 08, 2016	Second period Jan-Dec 2015	Satisfactory	2,987,536.69
2	Apr 18, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Satisfactory	5,785,900.00
3	Apr 11, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	13,299,200.00
4	Apr 29, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	16,039,600.00
5	May 04, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	18,305,000.00

^Bank Staff



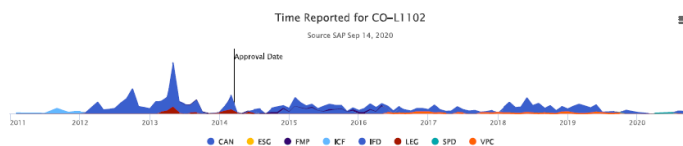
Positions	At PCR Apr 28, 2020	At Approval Mar 19, 2014
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Vellutini,Roberto
Country Manager	de la Cruz,Rafael (CAN/CAN)	Alvarez,Carola (CAN/CAN)
Sector Manager	Schwartz Rosenthal,Moises (IFD/IFD)	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)
Division Chief	Gimenez Duarte, Lea Raquel (IFD/ICS)	Santiso,Carlos (IFD/ICS)
Country Rep	de la Cruz,Rafael (CAN/CCO)	de la Cruz,Rafael (CAN/CCO)
Project Team Leader	Arisi,Diego (ICS/CCO)	Posadas,Arnaldo Enrique (IFD/ICS)
PCR Team Leader	Arisi,Diego (ICS/CCO)	Posadas,Arnaldo Enrique (IFD/IC

^Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	52.94	312,934.16
Supervision	76.30	324,915.45
Total	129.24	637,849.61

^Time



RESUMEN EJECUTIVO

1. El 15 de mayo de 2014, se firmó el contrato de préstamo No 3154/OC-CO entre el Gobierno de la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo para ejecutar el Programa de Eficiencia al Servicio del Ciudadano.
2. 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 públicas.
3. La utilización de los recursos del préstamo se llevaría a cabo por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), para efectos de la coordinación general del Proyecto y la ejecución de las actividades de los componentes 1 y 2 y por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para lo relacionado con la ejecución de las actividades del Componente 3.
4. Este proyecto tiene dentro de sus antecedentes que el Gobierno Nacional (GN) ha mostrado un consistente esfuerzo institucional hacia el mejoramiento de la prestación de servicios públicos. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo (PND), "Prosperidad para Todos" (2010-2014), el cual se encontraba vigente en el momento de formulación del proyecto, había definido cuatro ejes orientadores para la acción gubernamental del Servicio al Ciudadano, los cuales fueron: 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.
5. Dentro de los logros alcanzados por el GN en los años previos al inicio del proyecto se identificaron: la puesta en marcha del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), 2007; el establecimiento del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano (SNSC), como instancia de fortalecimiento de la calidad del servicio al ciudadano en la AP y la creación de la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano (CISC), 2009; el diseño de una política de racionalización de trámites, la creación del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) con el propósito de ser la fuente oficial de información sobre la oferta de trámites y servicios de la AP; la creación de una herramienta tecnológica de apoyo para la Contratación Pública (SECOPI) y el establecimiento de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO) sustituida por la Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP).

6. Para el momento del diseño del crédito, a pesar de los esfuerzos adelantados por el Gobierno, aún se percibían deficiencias en la calidad de la provisión de servicios por parte de la administración pública frente a las necesidades de la ciudadanía y las entidades públicas y el sector privado.
7. **En términos de Efectividad**, el Programa tuvo los resultados esperados frente a los principales indicadores de resultado. Se resalta como un resultado importante la reducción del número de veces que un ciudadano debe asistir a realizar trámites, así como la mejora en la percepción que los ciudadanos tienen sobre los funcionarios. Dado lo anterior, en los cuatro municipios en donde se implementó el programa, aumentó la eficiencia por parte de las entidades, generando mayor reconocimiento y aceptación entre los usuarios. Por ejemplo, en el CIS de Chaparral desde el inicio del funcionamiento del Centro, se incrementó el número de trámites atendidos de 43 a 104, y el tiempo de atención se redujo de 7,34 minutos a 6,34 minutos. Asimismo, se evidenció un aumento en el número de ciudadanos atendidos; por ejemplo, en el primer semestre de 2017 se atendieron 13,414 beneficiarios, en el segundo semestre de 2017, 21,497 beneficiarios y en el primer semestre de 2018, 19,372 beneficiarios atendidos.
8. **En términos de Eficiencia**, el valor total del Programa fue de USD \$15,935,413.04. Si bien el análisis del Componente 3, sobre el que se basó la evaluación económica original, no pudo ser replicado, el informe presenta un nuevo escenario segmentado en el que se incorporan cálculos de ahorros por la implementación de un sistema *e-procurement* el cual termina generando beneficios y ahorros derivados del programa. El beneficio total está calculado en US\$32.75 millones obteniendo una Tasa Interna de Retorno (TIR) 130%.
9. Una vez finalizada la implementación del crédito, la entidad ha implementado diversos mecanismos y acciones para asegurar la **sostenibilidad del proyecto**. Entre los más importantes: (i) frente a los CIS, la firma de convenios a 20 años con las alcaldías en donde estos funcionan en los que se establecen compromisos para financiar su funcionamiento; y (ii) en el componente III, la definición de una estrategia de trabajo continuo para el fortalecimiento de la plataforma, que incluye la participación del Ministerio de las TICs para ofrecer mayor capacidad de soporte a la operación y una reducción de los costos en comparación con el modelo actual.
10. La mayoría de los indicadores de resultado y la totalidad de los objetivos específicos fueron alcanzados; sin embargo el indicador de competencia, valor por dinero y controles en la contratación no fue alcanzado; en igual sentido, el hecho de no contar con un análisis robusto que permitiera generar y medir la causalidad de las acciones tomadas con los resultados, no permitió dar al Programa una calificación de Excelente. A pesar de ello y reconociendo los demás logros importante, se le otorgó una calificación de satisfactorio, a la espera de que en futuros análisis se pueda realizar una evaluación causal.

Resumen del Proyecto (objetivos, componentes y cambios)
<p>Objetivo general: contribuir a mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios públicos¹, a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> (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 públicas
<p>Componente I. Desarrollo de Centros Integrados de Servicios y mejoramiento de los mecanismos de comunicación de la Administración Pública con el ciudadano.</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Poner en operación centros de servicio integrado; (ii) Realizar pruebas de caracterización de la demanda; (iii) Implementar laboratorios de simplicidad del lenguaje a nivel territorial. <p>Componente II. Mejoramiento de la gestión interna y simplificación de trámites</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) A través de la racionalización de procesos y procedimientos transversales <p>Componente III. Fortalecimiento del sistema de compras y contratación pública</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Llevar a cabo estudios de mercado a nivel territorial, de bienes y servicios (con características técnicamente uniformes); (ii) Adelantar estrategias de gestión de conocimiento y gestión de cambio que soportaran el uso del sistema.
<p>El diseño del proyecto no cambió después de la aprobación.</p>

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 En las últimas décadas, el Gobierno Nacional se ha empeñado en el diseño e implementación de reformas tendientes a **disminuir costos y mejorar la eficiencia** a través de la modernización de la Administración Pública. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo (PND), “Prosperidad para Todos” (2010-2014)” definió cuatro ejes para orientar la acción gubernamental del Servicio al Ciudadano, los cuales fueron: i) el 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.
- 1.2 Con anterioridad al inicio del proyecto, el Gobierno Nacional había venido ejecutando diferentes iniciativas durante varios años, alineadas a los objetivos del Programa de apoyo a la política de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano, los cuales incluyen:
 - **Año 2003. La creación de una herramienta tecnológica de apoyo** a la función contractual, correspondiente al **Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)** y el establecimiento de la **Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO)** sustituida más adelante por la **Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP)**, cuyo objetivo es el de impulsar políticas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación

pública, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

- **Año 2005.** Implementación del **Sistema Único de Información de Trámites (SUIT)** como fuente oficial de **información sobre la oferta de trámites** y servicios que las entidades de la Administración Pública, la cual se encuentra disponible en el Portal del Estado Colombiano (PEC) www.gobiernoenlinea.gov.co, y es administrada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- **Año 2007** puesta en marcha del **Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) en el Departamento Nacional de Planeación (DNP)**, que ha generado herramientas técnicas para favorecer la mejora en la prestación de servicios, consolidándose como una instancia de asesoría y de acompañamiento permanente.
- **Año 2009** creación del **Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano (SNSC)** como instancia de fortalecimiento de la calidad del servicio al ciudadano en la Administración Pública (AP), la creación de la **Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano (CISC)** como cuerpo colegiado responsable de la coordinación de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la capacidad de la AP y el diseño de una **política de racionalización de trámites**,
- **Año 2012**, se intervinieron más de 600 trámites mediante el Decreto 019, “Por el cual se dictan normas para **suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública**”.

1.3 A pesar de los grandes esfuerzos adelantados por el GN, aún son evidentes los problemas de la **insuficiente** calidad en la provisión de servicios por parte de la AP, frente a las crecientes demandas de la ciudadanía, las mismas agencias públicas y el sector privado, tal como se plantea en el documento de diseño del proyecto. Por tal razón se hace necesario seguir trabajando en mejorar la cobertura, diseño de procesos y procedimientos ágiles y eficientes, racionalización de trámites, simplicidad de los mismos, así como en el esquema actual de compras públicas, pues este es un factor que incide en 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.

1.4 Es así como la estrategia de esta operación está orientada a generar un modelo de negocio integral de atención al ciudadano que considera diferentes alternativas de oferta, gestión y cofinanciación. En esta área el Banco fue pionero en Colombia con las operaciones adelantadas en el Distrito de Bogotá, para la puesta en marcha de los SuperCADEs y a nivel Nacional, para la simplificación de trámites y ventanillas únicas para la apertura de empresas. El presente es un esfuerzo importante que se suma a otras experiencias de la región sobre programas de reforma en Administración Pública; por mencionar algunos, están los casos de Brasil, México, Paraguay, Chile y Uruguay.

1.5 En este contexto, el **objetivo general** del programa fue el de 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 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 públicas.

- 1.6 Para conseguir sus objetivos, el programa se estructuró en tres componentes: (i) Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (US\$8,663,000); ii) Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites (US\$2,042,000) y iii) Fortalecimiento de los Procesos de Compras y Contratación Pública (US\$7,600,000 millones).
- 1.7 Este documento presenta el informe de cierre, denominado “Informe de Terminación del Proyecto (PCR)”. Al término de la ejecución del Programa, de acuerdo con las directrices y principios establecidos por el BID para tal fin, este se desarrolla en tres secciones principales. I) **evaluación de criterios centrales**, correspondientes a *relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad*; ii) **evaluación de los criterios no centrales** referentes al desempeño del Banco y desempeño del prestatario en la operación del Programa; y iii) **hallazgos y recomendaciones**.

II. CRITERIOS CENTRALES

2.1 Relevancia

- 2.1.1 El análisis de relevancia se basa en verificar la consistencia entre los objetivos del proyecto y las prioridades del Gobierno Nacional durante el diseño, ejecución y hasta el cierre. Es decir comprende el análisis de los PND 2010-2014 y 2015-2018, así como la Estrategia del Banco País, para el periodo comprendido entre 2014 y 2018.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

- 2.1.2 Para la fase de aprobación, la operación estuvo alineada con la Ley 1450, **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”** que incorpora en el capítulo VII, Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, el componente de **Buen Gobierno** como uno de sus soportes transversales y se entiende como la capacidad del **Estado de mejorar permanentemente su gestión**.
- 2.1.3 En este sentido, el PND contempla que: “El Buen Gobierno se enmarca, entre otros, dentro de los principios de eficiencia administrativa y de gestión pública eficaz, velando por que las entidades presten un mejor servicio al ciudadano, con mayor cobertura, vocación de servicio y en la búsqueda de la excelencia”¹. Al mismo tiempo plantea que “los procesos estructurales de la Administración deben agregar valor a la gestión pública, para que ésta última pueda medirse por resultados, tenga un accionar transparente y rinda cuentas a la sociedad civil”.
- 2.1.4 La agenda propuesta para el logro de la eficiencia a través de la innovación gubernamental comprende acciones tales como: (1) **la eficiencia en la gestión de los recursos públicos**; (2) arreglos institucionales por temas estratégicos; (3) iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado; (4) **políticas de eficiencia, como anti-trámites internos y servicios compartidos**; (5) gestión pública orientada a resultados; e (6) incentivos para la gestión pública.

¹ Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 – 2014 Prosperidad para Todos, página 478.

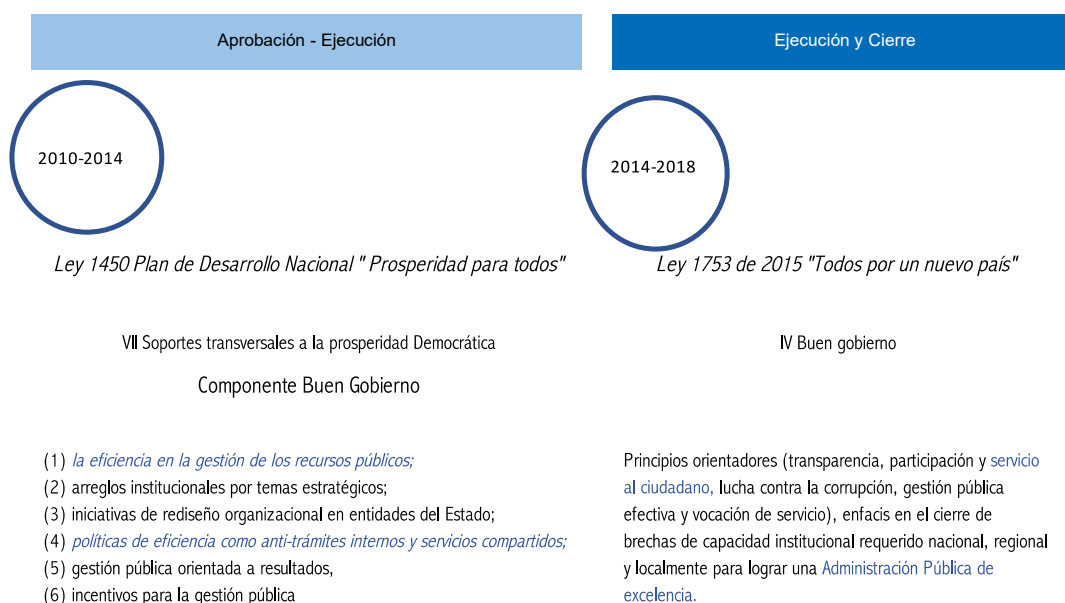
- 2.1.5 Para el Buen Gobierno, se incorporaron los programas más urgentes y de gran valor público, buscando superar los problemas estructurales de la administración, entre ellos la gestión contractual pública. Con la aprobación de la Ley 1150 de 2007 se logró avanzar en los Acuerdos Marco de Precios y las subastas inversas para la compra de bienes y servicios por parte de las entidades públicas; y en la mejor alineación entre el objeto a contratar y la modalidad contractual permitida, lo que generó mayor transparencia y eficiencia en la contratación pública. En el ámbito de sistemas de información en contratación, el desarrollo y profundización del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), que ha significado un avance en materia de publicidad en la contratación estatal. Sin embargo, el aspecto institucional, no había tenido el mismo desarrollo y la ausencia de una instancia rectora se configuraba como el principal obstáculo para una mejor gestión contractual, lo cual se vinculó directamente con el objetivo previsto en el componente III de la operación, el fortalecimiento de la gestión de las adquisiciones con vista a asegurar una reducción de costos y **garantizando la adecuada aplicación de los principios de eficiencia, transparencia y economía** tal como se define en el PND.
- 2.1.6 De igual manera durante el periodo de ejecución, los objetivos de la operación estuvieron alineados con el **Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”** en su capítulo **IX, Buen Gobierno, da continuidad y complementa la Política de Buen Gobierno** iniciada en el Plan 2010-2014 a partir de idénticos principios orientadores (transparencia, participación y **servicio al ciudadano**, lucha contra la corrupción, gestión pública efectiva y vocación de servicio), enfatiza en el cierre de brechas de capacidad institucional requerido, a nivel nacional, regional y localmente para lograr una AP de excelencia.
- 2.1.7 Es así como en el diagnóstico del componente Modernización del Estado del PND, se reconoce que si bien el país avanza en la racionalización de trámites a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), existen espacios de mejora, tal como lo indica la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad y Accesibilidad de Trámites y Servicios 2013 (EPCA), pues en esta, los ciudadanos califican con 63 puntos sobre 100 el servicio que prestan las entidades de la AP.² El capítulo de Buen Gobierno incorpora para este periodo un componente orientado a: “promover la **eficiencia y eficacia administrativa**” orientada al servicio al ciudadano, entendida como la capacidad del Estado para proveer los bienes y servicios que requiere la ciudadanía con criterios de oportunidad, pertinencia y calidad, optimizando sus recursos y propendiendo por el máximo beneficio de la población.
- 2.1.8 De acuerdo con lo anterior, el objetivo del proyecto de contribuir a mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios de la administración pública, estuvo alineado a las necesidades del país, lo que implica que la relevancia de la operación se mantuvo desde su diseño hasta la finalización de su ejecución, tal como se presenta en las estrategias de Buen Gobierno de los dos planes de desarrollo (2010-2014) y (2014-2018).

² Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 - 2018: Todos por un nuevo país, página 412.

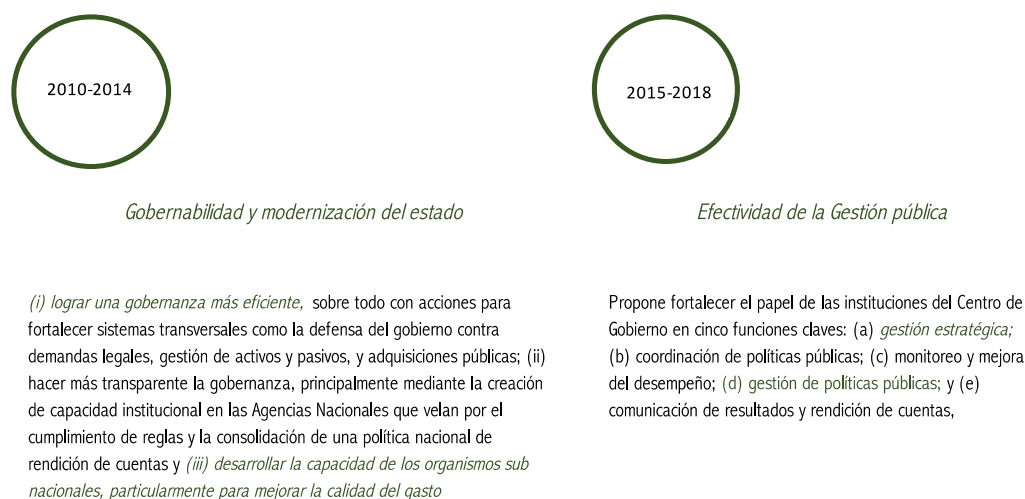
b. Alineación estratégica BID

- 2.1.9 El BID concentró su estrategia para el período **2012-2014** en atender los sectores: transporte; ciencia, tecnología e innovación; comercio exterior; acceso a servicios financieros; educación y formación para el trabajo; protección social; salud; agua potable y saneamiento; vivienda y desarrollo urbano, gestión de riesgo y, **gobernabilidad y modernización del Estado**. Dentro del sector gobernabilidad y modernización del estado, la Estrategia se centró en el pilar del PND sobre Buen Gobierno, con los siguientes objetivos: (i) lograr una gobernanza más eficiente, sobre todo con acciones para **fortalecer sistemas transversales** como la defensa del gobierno contra demandas legales, gestión de activos y pasivos, **y adquisiciones públicas**; (ii) hacer más transparente la gobernanza, principalmente mediante la creación de capacidad institucional en las Agencias Nacionales que velan por el cumplimiento de reglas y la consolidación de una política nacional de rendición de cuentas; y (iii) **desarrollar la capacidad de los organismos sub-nacionales**, particularmente para mejorar la calidad del gasto, aumentar los ingresos y fortalecer la rendición de cuentas para, de esta manera, mejorar los indicadores fiscales. En conclusión la ejecución del programa contribuyó al cumplimiento de los objetivos (i) y (ii) de la Estrategia Banco País para Colombia.
- 2.1.10 De igual manera para el periodo comprendido entre el 2015-2018, el Banco incluyó dentro de su estrategia la línea de acción de **Efectividad de la Gestión pública**, considerada determinante para lograr el crecimiento del País, la cual tiene dentro de sus objetivos incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública, orientada a fortalecer el papel de las instituciones del Centro de Gobierno en cinco funciones claves: **(a) gestión estratégica**; (b) coordinación de políticas públicas; (c) monitoreo y mejora del desempeño; **(d) gestión de políticas públicas**; y (e) comunicación de resultados y rendición de cuentas. En el gráfico a continuación, es posible observar la alineación de los objetivos del proyecto con la estrategia institucional del Banco y con las prioridades de desarrollo del GN.

Gráfico 1. Alineación con la Estrategia de Desarrollo del País



Alineación con la estrategia Banco País



c. Relevancia del diseño. Análisis de la Lógica Vertical

- 2.1.11 En línea con lo mencionado en la introducción del presente documento, a pesar de los grandes esfuerzos adelantados por el GN, al momento del diseño del proyecto, aún se manifestaban ***problemas asociados a la insuficiente calidad en la provisión de servicios por parte de la Administración Pública, frente a las crecientes demandas de la ciudadanía, las mismas agencias públicas y el sector privado***, para lo cual la administración pública necesitaba continuar trabajando en lograr procesos y procedimientos más ágiles y eficientes, en la racionalización de trámites y disminución de la complejidad de los mismos.
- 2.1.12 El diseño no presentó variaciones durante su ejecución y las acciones planteadas aportaron a la solución del problema identificado, “de la insuficiente calidad en la provisión de servicios por parte de la administración pública frente a las crecientes demandas de la ciudadanía”; la lógica vertical del diseño del proyecto se fundamentó en el análisis de causas identificadas en las perspectivas de: i) administración pública hacia los agentes que solicitan información y servicios, ii) desde los procesos y procedimientos internos con los que la administración pública realiza su gestión, y iii) desde la gestión de insumos necesarios para que la administración pública adelante sus funciones.
- 2.1.13 El diseño del **Componente I**, se orienta a atender la problemática identificada en la perspectiva “desde la ventanilla hacia afuera”, en la cual se detectó 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 usuarios.
- 2.1.14 El **Componente II**, se orientó a la problemática identificada en la perspectiva hacia el interior de la AP (de la ventanilla hacia adentro), en la cual se observó principalmente una excesiva complejidad de procesos internos, lo que obstaculiza la adopción de estándares de calidad y celeridad.
- 2.1.15 Por su parte el **Componente III** se orientó a solucionar la problemática identificada en la perspectiva de gestión de insumos, asociada a los procesos de compras públicas, pues se encontró que 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.
- 2.1.16 En el gráfico a continuación, es posible visualizar en detalle la forma como se planteó dar solución a las causas identificadas en línea con los componentes y objetivos específicos del proyecto.

Gráfico 2. Solución a las causas del problema identificado

Problema	Insuficiente calidad en la provisión de servicios por parte de la administración pública, frente a las crecientes demandas de la ciudadanía, las mismas agencias públicas y el sector privado		
Factores que contribuyen al problema	Desde la administración pública hacia los agentes que solicitan información o servicios específicos (de la ventanilla hacia afuera)	Desde los procesos y procedimientos internos con los que la administración pública realiza su gestión y genera servicios	Desde la gestión de los insumos necesarios para que la administración pública adelante sus funciones
Solución planteada	Mejorar la oportunidad y acceso a los servicios públicos disponibles en centros de atención	Racionalización de procesos transversales y simplificación de trámites relacionados con la prestación de servicios	Obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas
	I	II	III
Alineación con los componentes del proyecto	Incrementar los servicios disponibles y la oportunidad de su prestación en centros de atención presencial	Racionalización de procesos transversales y la simplificación de trámites relacionados con la prestación de servicios	Aumentar la eficiencia en las compras y contrataciones públicas

Los objetivos planteados para cada uno de los componentes son los siguientes:

- 2.1.17 **Componente I**, incrementar los servicios disponibles y la oportunidad de prestación de centros integrados de servicios. Para cumplir a través del crédito se planteó: i) poner en operación centros de servicio integrado; ii) realizar pruebas de caracterización de la demanda; e iii) implementar laboratorios de simplicidad del lenguaje a nivel territorial.
- 2.1.18 **Componente II**, mejorar la gestión interna y simplificación de trámites a través de la racionalización de procesos y procedimientos transversales.
- 2.1.19 **Componente III** obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas, implementar y usar un sistema de compras estatales a través de plataformas electrónicas estandarizadas (*e-procurement*), lo cual se debería traducir en la disminución de los precios de los bienes y servicios, además de un aumento en la eficiencia de las transacciones. Para lograr lo anterior se plantearon los siguientes objetivos específicos: i) desarrollar e implementar nuevos módulos del sistema de información *e-procurement*; ii) llevar a cabo estudios de mercado a nivel territorial, de bienes y servicios (con características técnicamente uniformes); y iii) adelantar estrategias de gestión de conocimiento y gestión de cambio que soportaran el uso del sistema.

d. Teoría de Cambio

- 2.1.20 De acuerdo con el esquema planteado, la teoría de cambio para este proyecto es:
- 2.1.21 **Si** se logra incrementar los servicios disponibles y la oportunidad de su prestación en Centros Integrados de Servicios; la racionalización de procesos transversales y la simplificación de trámites relacionados con la prestación de servicios; y aumentar la eficiencia en las compras y contrataciones públicas **se logrará** mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios de la administración pública.

- 2.1.22 La hipótesis de cambio se soporta en el análisis de la problemática identificada, que se alinea con los objetivos específicos y estos, a su vez, con los componentes a través de los cuales se ejecutó el proyecto. Lo anterior hace posible afirmar que existe una lógica y coherencia en el diseño del programa. Este resultado se debe, en parte, a la experiencia del Banco en otros proyectos similares; resalta, por ejemplo, la obtenida en el Programa de mejoramiento de la calidad de los servicios al ciudadano³, implementado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuya finalidad fue contribuir a mejorar la satisfacción de los habitantes de la ciudad, particularmente de los sectores menos favorecidos. Esto se logró a través del mejoramiento de la cobertura de los servicios prestados por la Alcaldía.
- 2.1.23 Durante la ejecución del proyecto, se encontró que el desarrollo de la **estrategia de lenguaje claro y las capacitaciones a los servidores públicos en competencias de servicio** tienen un efecto directo en la percepción de los ciudadanos sobre la prestación de servicios en los CIS.

Gráfico 3. Lógica Vertical

Mejorar la percepción de los ciudadanos en relación con los servicios que ofrecen las entidades públicas en los municipios intervenidos			
Objetivo	i) Incremento de servicios disponibles y la oportunidad de su prestación en Centros de Servicios Integrados	ii) Racionalización de procesos transversales y la simplificación de los trámites relacionados con la prestación de servicios	iii) Obtener mayor dinero en las compras y contrataciones públicas
Componente	Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y mejoramiento de los mecanismos de comunicación pública con el ciudadano	Mejoramiento de la gestión interna y simplificación de trámites	Fortalecimiento de los Procesos de Compras y Contrataciones
Resultados	Servicios del Gobierno Nacional en los municipios en los que se implementó el modelo CIS	Un proceso de gestión transversal reformado e implementado en entidades de la administración pública	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
	Ciudadanos que deben asistir al CIS más de dos veces para realizar un mismo trámite		Competencia valor por dinero y controles en la contratación
	Ciudadanos satisfechos con el lenguaje claro y la forma de expresarse de los funcionarios que atendieron su solicitud o requerimiento en el CIS		Reducción porcentual relativa del precio de compra de gasolina
			Entidades que utilizan servicios de la ANCP para la adquisición de bienes
Productos			Cobertura de los procesos de contratación SECOP
	Centros Integrados de Servicios en operación	Procesos y procedimientos racionalizados implementados	Nuevos módulos del sistema de información de e-procurement implementados y en operación
	Pruebas de metodología de caracterización de la demanda en entidades nacionales implementadas	Trámites racionalizados e implementados (racionalizados, intervenidos y sistematizados)	Estudios de mercado a nivel territorial de bienes y servicios de características técnicas uniformes
	Estrategia de implementación de laboratorios de simplicidad del lenguaje, diseñada a nivel territorial		Estrategias de Gestión del Conocimiento y Gestión del Cambio en Operación
	Eventos de capacitación en desarrollo de competencias de los servidores		

³ CO-L1011 Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios al Ciudadano. BID. (2012).

- 2.1.24 Se puede observar que la cadena causal definida para la operación es coherente con la problemática a solucionar, ésta mantuvo relevancia durante toda la operación, al igual que los objetivos y resultados planteados estuvieron vigentes durante toda la operación y alineados con las prioridades estratégicas del Banco y el país.

Calificación de la Relevancia (ponderación 20%)		
Satisfactoria (S)	Los objetivos y el diseño del proyecto están en gran parte alineados con las necesidades y prioridades de desarrollo del país (Estrategia de País del BID) desde la aprobación hasta el cierre. Están alineados con las prioridades del BID (Estrategia de País del BID) en el momento de la aprobación y del cierre. Y La lógica vertical de la intervención es adecuada y demuestra la relevancia de la operación. Muestra un vínculo claro entre la cadena causal de la intervención, los objetivos de desarrollo de la operación y las necesidades de desarrollo y las realidades del país.	3.00
Resumen	Como se observa en la calificación y lo reportado en la sección, los objetivos del proyecto estuvieron alineados a las necesidades del país y a la estrategia del BID desde su aprobación hasta el cierre.	

2.2 Efectividad

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto

- 2.2.1 El Programa de Eficiencia al Servicio del Ciudadano tuvo como objetivo general fortalecer la provisión de los servicios que la Administración Pública ofrece a los ciudadanos, a los empresarios y a las instituciones públicas a través de la mejora en el acceso, oportunidad, y eficiencia de estos. Lo anterior, mediante la ejecución de tres objetivos específicos:
- (i) Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de comunicación pública con el ciudadano;
 - (ii) Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites; y
 - (iii) Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública
- 2.2.2 Dichos objetivos se lograron mediante la ejecución de tres componentes mencionados en la sección anterior, el Componente I Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de Comunicación de la Alta Administración Pública con el Ciudadano, vinculado con el desarrollo del objetivo específico 1; el Componente II Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites, vinculado con el desarrollo del objetivo específico 2; y el Componente III Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública, dirigido al cumplimiento del objetivo específico 3.
- 2.2.3 Para lograr los objetivos anteriormente descritos se identificaron una serie de indicadores a seguir, con metas y objetivos claros, que permitió analizar a profundidad

los resultados de la implementación del programa. A continuación, se presenta la Matriz de Resultados Inicial.

Tabla 1. Matriz de Resultados en la etapa de aprobación y en la etapa de finalización del proyecto

	En la aprobación			Al terminar proyecto (PCR)			Comentarios
Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (año)	EOP 2019 (P)	Unidad de Medida	Línea Base (año)	EOP 2019 (A)	
Objetivo específico 1: Mejora en la oportunidad y acceso a los servicios públicos disponibles en los centros de atención presencial							
1.1. Centros Integrados de Servicios en Operación	Servicios Ofrecidos	238 (2013)	370	Servicios Ofrecidos	238 (2013)	370	Los CIS implementados están ubicados en los siguientes municipios: Chaparral, Tumaco, Pitalito y Corozal
1.2. Ciudadanos que deben asistir al CIS más de dos veces para realizar un mismo trámite	% Ciudadanos Atendidos	61.3 (2010)	45	% Ciudadanos Atendidos	61.3 (2010)	13.1	
1.3 Ciudadanos satisfechos con el lenguaje claro y la forma de expresarse de los funcionarios que atendieron su solicitud o requerimiento en el CIS.	% Ciudadanos Atendidos	44 (2012)	80	% Ciudadanos Atendidos	44 (2012)	80	No se registraron costos adicionales y, por el contrario, se lograron resultados adicionales a los que se habían planeado inicialmente
Objetivo específico 2: 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							
2.1 Un proceso de gestión transversal reformado e implementado en entidades de la administración pública	Número de Entidades	0 (2013)	15	Número de Entidades	0 (2013)	22	Fueron cinco procesos intervenidos y efectivamente apropiados por parte de las entidades a mitad del año 2019
Objetivo específico 3: Obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas							
3.1. 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	% Incremento a partir de un valor entre 1 y 5	NA (2013)	25	% Incremento a partir de un valor entre 1 y 5	NA (2013)	25	

3.2. Competencia, valor por dinero y controles en la contratación	PI-19 PEFA	B (2011)	B+	PI-19 PEFA	B (2011)	B	El índice PEFA al que hace referencia, no cambió durante los años de estudio, por lo que se obtiene un resultado de desarrollo de 0
3.3. 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	%	0 (2013)	1	%	0 (2013)	1	
3.4. 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)	110	Número de Entidades	0 (2013)	110	
3.5. Cobertura de los procesos de contratación en SECOP	%.	30 (2013)	80	%.	30 (2013)	80	

Fuente: PMR Enero 2019.

P=Planeado: P(a)=Planeado ajustado y A=Presupuesto real (actual)

2.2.4 Para medir el logro de los objetivos **se establecieron nueve indicadores a nivel de resultados** (ver Tabla 1), estos indicadores no tuvieron ningún cambio durante la aprobación y el cierre del proyecto. Es así como esta perspectiva de estructura de proyecto explica la relación de causalidad con los resultados del programa, tal cómo se presentó en el análisis de lógica vertical (ver Gráfico 3) del capítulo anterior.

2.2.5 El cumplimiento del objetivo específico 1, *Incremento de servicios disponibles y la oportunidad de su prestación en CIS*, a partir de las actividades que se desarrollaron en el Componente I de “Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de comunicación pública con el ciudadano”, queda explicado con los indicadores de resultados: Servicios Ofrecidos al interior de los Centros Integrados de Servicios en Operación; Ciudadanos que deben asistir al CIS más de dos veces para realizar un mismo trámite; y Ciudadanos satisfechos con el lenguaje claro y la forma de expresarse de los funcionarios que atendieron su solicitud o requerimiento en el CIS.

- 2.2.6 El indicador para medir el objetivo específico 2, *Racionalización de procesos transversales y la simplificación de los trámites relacionados con la prestación de servicios y capacitación a los servidores públicos en competencias de servicio al ciudadano* vinculado con el Componente II *Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites*, es: número de entidades de la administración pública que reformaron e implementaron un proceso de gestión transversal.
- 2.2.7 Los indicadores para medir el objetivo específico 3, *obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas*, vinculado con el Componente III *Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública*, son: 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; Competencia, valor por dinero y controles en la contratación⁴; 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; Número de entidades que utilizan los servicios de la ANCP para acceder la adquisición de bienes a través de convenios marco; y Cobertura de los procesos de contratación en SECOP.

b. Resultados logrados

- 2.2.8 La implementación del Programa presenta resultados positivos en los indicadores relacionados con los tres objetivos específicos definidos. Las conclusiones para cada componente se presentan a continuación.
- 2.2.9 **Objetivo 1:** *Mejora en la oportunidad y acceso a los servicios públicos disponibles en los centros de atención presencial:*
- 2.2.10 En lo que respecta a los resultados del objetivo 1, vinculado con el Componente I *“Desarrollo de Centros Integrados de Servicios y mejoramiento de los mecanismos de comunicación de la Administración Pública con el ciudadano”*, se observa que éste llegó a un 100% de cumplimiento. De los productos y actividades planteadas en la operación tanto los Centros Integrados de Servicios como trámites de racionalización con sus respectivas capacitaciones fueron implementados lo cual se evidencia en los resultados obtenidos para el alcance de la meta planteada inicialmente.
- 2.2.11 Como resultado de la evolución se encontró que se han logrado efectos importantes en la aplicación de lenguaje claro⁵ y en atención a ciudadanos, y se logró poner en marcha los CIS de Chaparral, Tumaco, Pitalito y Corozal, cumpliendo así con la meta planteada.
- 2.2.12 Existe evidencia que los efectos del logro de la implementación de las actividades propuestas son atribuibles al proyecto, dado que son estrategias únicas en el país desarrolladas para el logro de cada uno de los objetivos específicos. En programas previos, el BID acompañó la implementación de los SUPERCADDES en la ciudad de Bogotá con resultados positivos⁶. La información recogida por el Proyecto y en los CIS

⁴ Los resultados de este indicador no son inherentes al programa y reflejan un espectro mayor a la implementación del mismo.

⁵ Cuesta, Ana; Reyes, Angela; Roseth, Benjamin. “La importancia de ser claro: Programa de Lenguaje Claro: evidencia en la reducción de la carga administrativa en Colombia”.— (Documento de trabajo del BID ; 983)

⁶ CO-L1011 Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios al Ciudadano. BID. (2012).

permite soportar las mejoras respecto a la disminución en tiempos de espera y aumento en el número de trámites realizados. Por ejemplo, en el CIS de Chaparral desde el inicio del funcionamiento del Centro se ha incrementado el número de trámites atendidos de 43 a 104, y el tiempo de atención se redujo de 7,34 minutos a 6,34. Asimismo, en el primer semestre de 2017 se llevaron a cabo 60 trámites y se atendieron 13,414 beneficiarios, en el segundo semestre de 2017, 63 trámites y 21,497 beneficiarios y en el primer semestre de 2018, 59 trámites y 19,372 beneficiarios atendidos.

- 2.2.13 De acuerdo a Dunleavy (2010)⁷ existen siete⁸ etapas para llegar a la integración efectiva de las agencias de prestación de servicios públicos. Cada una de estas, tiene una forma específica de funcionamiento que permite la completa o no integración de todos los actores involucrados. Es así como, el autor concluye que en el caso de estudio⁹, la institucionalidad sobre la cual se basan los servicios públicos no podrá soportar el tradicional funcionamiento de estos de forma independiente. La forma en la que se reúnen diferentes servicios en un solo lugar no sólo permite el ahorro en el desplazamiento de los ciudadanos involucrados, sino que incentiva el uso de dichos trámites, dos resultados que se evidencian en el presente programa¹⁰. En un futuro el uso de tecnologías permitirá disminuir los tiempos, así como el número de trámites requeridos usualmente para la realización de diferentes actividades. En últimas permitirá la integración de diferentes servicios en uno solo. De acuerdo al autor, el futuro de la era digital predice que los servicios específicos se reintegrarán, serán más holísticas, y se enfocará en la cooperación de la sociedad civil con las entidades que le sirven.
- 2.2.14 Para medir la eficiencia de la implementación de los CIS, se realizó la encuesta de Satisfacción de Servicio al Ciudadano, donde se estimó la línea de base en el 2015 del indicador con un 61.3% de los ciudadanos atendidos, que deben ir más de dos veces al centro de servicio para realizar un mismo trámite. Según la encuesta realizada en 2018, el porcentaje se redujo a solo un 13.1% de ciudadanos que debe asistir más de dos veces para realizar el mismo trámite.
- 2.2.15 Por otro lado, en lo que respecta a la implementación de laboratorios de simplicidad del lenguaje diseñada a nivel territorial, la información cualitativa recolectada mediante entrevistas realizadas a los funcionarios participantes mostró que no se registraron costos adicionales en tanto, no hubo cuellos de botella en la implementación de esta actividad y, por el contrario, se lograron resultados adicionales a los que se habían planeado inicialmente. En este sentido, se hace referencia a la Evaluación de Impacto de la Estrategia realizada por el BID¹¹, en la cual se estimó que para el caso de los trámites de catastro, el lenguaje claro tuvo un efecto significativo de entre el 18.5% y hasta el 67.9% en la disminución de interposición de recursos¹² por parte de los

⁷ Dunleavy, Patrick (2010). "The Future of Joined Up Public Services". 2020 Public Services Trust.

⁸ 1. Free-Standing Services; 2. Agency Co-operation; 3. Active Inter-agency Collaboration; 4. Basic Cross-agency Co-ordination Achieved; 5. Co-ordination or partnerships; 6. Difficult next-stage, "or something more", development; 6a. "Lead-agency" coordination or some re-partition of roles; 6b. Pooled budget partnerships; 6c. Joined-up top or intermediate leadership; y 7. Mergers, take-over or integration.

⁹ El estudio que el autor realiza está basado en la implementación de programas que buscan la integración de servicios en el Reino Unido.

¹⁰ Para mayor información remitirse a la Evaluación de Impacto.

¹¹ Cuesta, Ana; Reyes, Angela; Roseth, Benjamin. "La importancia de ser claro: Programa de Lenguaje Claro: evidencia en la reducción de la carga administrativa en Colombia".— (Documento de trabajo del BID ; 983).

¹² Trámites que registra un ciudadano para apelar, solicitar información, hacer requerimientos, quejas o reclamos ante una entidad pública. Presentación en tiempo y forma del escrito por el que se recurre un acto administrativo.

ciudadanos, principalmente para la modalidad de los recursos de reposición referentes a los impuestos de propietarios de bienes de uso residencial en estratos 4, 5 y 6 en Bogotá.

- 2.2.16 **Objetivo 2:** *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:*
- 2.2.17 El segundo objetivo específico, que se alinea con el componente II *Mejoramiento de la gestión interna y simplificación de trámites*, en conjunto cumplió con las metas establecidas en la Matriz de Resultados¹³. La implementación del Componente se planteó en el CONPES 3785 para estar a cargo del DNP, contando con el apoyo técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en la definición de los requisitos necesarios para la implementación de las actividades, y en el proceso de selección de las ofertas que mejor se ajusten a esta necesidad. En términos generales, como justificación de esta intervención, la mejora de acceso, calidad y oportunidad de la prestación de servicios del Estado, junto con la disminución de barreras y costos, son parte de los argumentos sugeridos en el CONPES 3785. Se buscó facilitar a las entidades la gestión de los requerimientos de los ciudadanos y mejorar la contratación pública, mediante una mayor transparencia en los procesos, con el Estado comprando como una sola organización (DNP, 2013). Entrevistados ratificaron la pertinencia del proyecto y de su objetivo de mejorar la forma como las entidades se relacionan con los ciudadanos y también su coherencia dentro del marco normativo y los proyectos asociados¹⁴.
- 2.2.18 La metodología para llevar a cabo el diagnóstico de este componente fue un análisis de las fuentes secundarias compartidas por DNP; de ellas fue posible trazar la evolución de los productos desde mayo de 2014 a junio de 2018, mediante los informes semestrales del proyecto. Como complemento a lo anterior, se hicieron entrevistas a funcionarios del DNP del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, con el DAFP, MINTIC y dos entrevistas web con las entidades beneficiarias de las recomendaciones en cuanto a racionalización de procesos y procedimientos (ANI y UGPP)¹⁵. Adicional a lo anterior se llevó a cabo una revisión de experiencias internacionales que muestra que, en el caso del componente 2, la racionalización de procesos se orientó a recomendar el camino administrativo y tecnológico, según lo define el DAFP en su Guía Metodológica para la Racionalización de Trámites (Función Pública, 2017).
- 2.2.19 La racionalización de trámites implica la disminución de costos; disminución de requisitos para llevar a cabo el trámite; disminución de tiempos de ejecución del trámite; evitar la presencia del ciudadano en las ventanillas del Estado haciendo uso de medios tecnológicos y de comunicación; ampliación de la vigencia de certificados, registros, licencias, documentos, etc.¹⁶

¹³ Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019).

¹⁴ Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019).

¹⁵ Se empleó esta estrategia virtual debido a que no fue posible contar con la información de contacto de los informantes en las entidades intervenidas con suficiente anterioridad. Para el detalle del trabajo de campo, ver Anexo 3 de la Evaluación de Impacto.

¹⁶ Cuesta, Ana; Reyes, Angela; Roseth, Benjamin. "La importancia de ser claro: Programa de Lenguaje Claro: evidencia en la reducción de la carga administrativa en Colombia".— (Documento de trabajo del BID ; 983).

- 2.2.20 En el caso de racionalización de trámites, se encontró en registros del DAFP que fueron en total 173 orientados a temas de información, administración, tecnología e interoperabilidad (DAFP, s.f); de esos, 11 trámites de 7 entidades fueron efectivamente racionalizados. La meta de cualificación a funcionarios se logró totalmente con la instrucción en 6 cursos apoyados por la ESAP. De acuerdo al PMR las metas establecidas en cuanto a eventos de capacitación¹⁷ en el desarrollo de competencias a los servidores se cumplieron antes de lo esperado (para el segundo semestre de 2015), así como las relacionadas con la racionalización de trámites, que incluso superaron lo planeado (220%)¹⁸.
- 2.2.21 Finalmente, en el caso de la racionalización de procesos, la meta establecida se cumplió ya que hay, cinco procesos intervenidos y efectivamente apropiados por parte de las entidades a mitad del año 2019; en el caso de la ANI, por ser una entidad nueva al momento de la intervención, apropiar las recomendaciones se logró con más facilidad que la UGPP pero en ambos casos, éstas se adoptaron¹⁹.
- 2.2.22 **Objetivo 3: Obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas:** Por último, el Componente III, *Fortalecimiento del sistema de compras y contratación pública*, que constaba de cinco indicadores de resultados, vio alcanzada su meta al incrementar la percepción que tienen los empresarios (oferentes del Estado) con respecto a la calidad de los servicios de apoyo a la contratación pública que reciben de la ANCP, reducir el precio relativo 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 convenio²⁰, incrementar el número de entidades que utilizan los servicios de la ANCP para acceder a la adquisición de bienes y servicios a través de los convenios marco, e incrementar la cobertura de los procesos de contratación del SECOP²¹. Sin embargo, el índice PEFA al que hace referencia no obtuvo cambio durante los años de estudio, por lo que se obtiene un resultado de desarrollo de 0²².
- 2.2.23 En cuanto al análisis de precios existen barreras que dificultan el uso del SECOP II por parte de algunas entidades territoriales, entre las cuales se resaltan la inestabilidad de la plataforma, la facilidad y practicidad de uso. El diseño inicial de la evaluación había contemplado incluir como indicador de eficiencia los ahorros generados gracias al Acuerdo de Marco de adquisición de combustibles. No obstante, se presentaron dos limitantes para su realización. En primer lugar, la base de datos abiertos disponibles permite hallar el precio unitario dado la manera agregada en la que se presenta la información. Por otro lado, durante la entrevista con los funcionarios de CCE estos

¹⁷ Chemin M. (2008). "The Impact of the Judiciary on Entrepreneurship: Evaluation of Pakistan's "Access to Justice Program". *Journal of Public Economics*, 2009, vol. 93, 114-125.

¹⁸ PMR Enero de 2019.

¹⁹ Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁰ En este caso específico se realizó un análisis de segmentos. Ver capítulo de Eficiencia.

²¹ El resultado del indicador 3.2. se reporta como un dato alfabético y se incluye en el archivo del PMR. Dado que Convergencia solo permite el registro de valores numéricos, no se podrá ver este resultado en la plataforma.

²² World Bank. (2016). *2015 Colombia Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)* (pp. 166). Washington, DC.

expresaron su preocupación frente a los posibles resultados dado que este bien no tiene un comportamiento normal en los mercados pues está sujeto a regulaciones gubernamentales y es muy sensible fluctuaciones de mercados internacionales.

- 2.2.24 A pesar de esto, se evidenció una reducción en los precios de los productos adquiridos a través de la plataforma SECOP II lo cual fue confirmado a través del ahorro por mejoras en la asimetría de información que se estimó en USD\$32.75²³ millones. Menos proveedores tienen una mayor participación dentro del mercado disminuyendo los precios a través de economías de escala^{24,25}. Adicionalmente se evidenció que las entidades han sustituido grandes procesos licitatorios por compras de menor cuantía mediante la tienda virtual²⁶.
- 2.2.25 De otra parte, frente a los ahorros administrativos las entidades han percibido una mejora en el tiempo de adquisición de un bien o servicio que se realiza a través de un proceso competitivo²⁷. Las economías de escala, generadas por el uso del SECOP II, no sólo reducen los precios de los bienes y servicios, sino también el tiempo de adquisición dentro las plataformas de *e-procurement*²⁸. Es por lo anterior que debe promover el uso de la plataforma SECOP II en aquellas entidades.
- 2.2.26 La adquisición de bienes o servicios mediante Acuerdos Marco genera disminución en la repetición procesos si los productos seleccionados son aquellos que poseen la mayor demanda por parte de las entidades, además de generar confianza en los empresarios y transparencia en el sistema²⁹.
- 2.2.27 El indicador de resultados competencia, valor por dinero y controles en la contratación que se debía ver evidenciado en el informe del Banco Mundial “PEFA”, no fue alcanzado, mostrando ningún cambio entre la medición del 2009 y la medición del 2015. El programa PEFA provee una metodología para categorizar y reportar las fortalezas y debilidades de la administración financiera pública, usando indicadores cuantitativos para medir su desempeño³⁰. Las razones de dicha calificación se derivan del análisis realizado por los dos bancos (Banco Mundial, BID) encontrando que la información disponible en adquisiciones públicas, muestran que más del 50% y menos del 75% de los contratos son adjudicados con base en escenarios competitivos. De igual forma hacen referencia a la falta de información confiable. Cuando los contratos son adjudicados a través de otros mecanismos que no tengan un espectro de competencia, son justificados con los requisitos legales. Existe un proceso definido en la legislación colombiana para presentar quejas durante los procesos de contratación, pero de acuerdo al análisis no funciona de forma que las quejas y reclamos se solventen en los

²³ TRM COP/USD 3.523 pesos (29/11/19).

²⁴ De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020) “Transparency and Digital Government: The Impact of COMPR.AR in Argentina”. Institutions for Development Sector. Innovation in Citizen Services Division. Discussion Paper N° IDB-DP-767. Inter-American Development Bank.

²⁵ Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019).

²⁶ Ídem.

²⁷ M.P. Rodríguez-Bolívar (ed.), Measuring E-government Efficiency, 111 Public Administration and Information Technology 5, (2014). Pág. 111

²⁸ Marcos Singer, Garo Konstantinidis, Eduardo Roubik and Eduardo Beffermann (2009). “DOES e-PROCUREMENT SAVE THE STATE MONEY?”. Journal of Public Procurement. Volume 9. Issue 1. 58-78.

²⁹ Chemin M. (2008). “The Impact of the Judiciary on Entrepreneurship: Evaluation of Pakistan’s “Access to Justice Program”. Journal of Public Economics, 2009, vol. 93, 114-125.

³⁰ <https://www.pefa.org/about>.

tiempos necesarios. Por lo anterior, la calificación otorgada en el documento para el indicador que nos concierne se mantiene estable en “B”³¹ desde el año 2009, quedando por debajo de la meta planteada para el final del proyecto de “B+”³².

2.2.28 En este contexto, la Tabla 2 presenta los avances para los indicadores incluidos en la Matriz de Resultados del Programa.

Tabla 2. Matriz de Resultados Logrados

Resultado/ Indicador	Unidad de Medida	Valor Línea base	Año línea base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Resultado 1: Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de comunicación pública con el ciudadano.							
1.1. Centros Integrados de Servicios en Operación	Servicios Ofrecidos	238	2013	P	370	100	PMR 2019. Informe de certificación de la implementación emitido por la Unidad Ejecutora del Programa; Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019)
				P(a)	370		
				A	370 (2019)		
1.2. Ciudadanos que deben asistir al CIS más de dos veces para realizar un mismo trámite	% Ciudadanos Atendidos	61.3	2010	P	45	100	PMR 2019. Informe de certificación de la implementación emitido por la Unidad Ejecutora del Programa; Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019)
				P(a)	45		
				A	13.1		
1.3 Ciudadanos satisfechos con el lenguaje claro y la forma de expresarse de los funcionarios que atendieron su solicitud o requerimiento en el CIS.	% Ciudadanos Atendidos	44	2012	P	80	100	PMR 2019. Informe de certificación de la implementación emitido por la Unidad Ejecutora del Programa; Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019) Cuesta, Ana; Reyes, Angela; Roseth, Benjamin. (2018).
				P(a)	80		
				A	80		

³¹ World Bank., Inter-American Development. (2009). *Expenditure controls: Performance indicators. In Colombia-National Level Public Financial Management Performance Report* (pp. 31). Washington, DC.

³² World Bank. (2016). *2015 Colombia Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)* (pp. 166). Washington, DC.

Resultado/ Indicador	Unidad de Medida	Valor Línea base	Año línea base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Resultado 2: Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites							
2.1 Un proceso de gestión transversal reformado e implementado en entidades de la administración pública	Número de Entidades	0	2013	P	15	100	PMR 2019. Informe de certificación de la implementación emitido por la Unidad Ejecutora del Programa; Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019) Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018).
				P(a)	15		
				A	22		
Resultado 3: Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública							
3.1. 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	% Incremento a partir de un valor entre 1 y 5	NA	2013	P	25	100	PMR 2019. Informe de certificación de la implementación emitido por la Unidad Ejecutora del Programa; Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019) Chemin M. (2008) De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020)
				P(a)	25		
				A	25		
3.2. Competencia, valor por dinero y controles en la contratación		B	2011	P	B+	0	Colombia-National Level Public Financial Management Performance Report. Report: 55113-CO 2015 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Report No. ACS20350
				P(a)	B+		
				A	B		

Resultado/ Indicador	Unidad de Medida	Valor Línea base	Año línea base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
3.3. 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	%	0	2013	P	1	100	PMR 2019. Informe de certificación de la implementación emitido por la Unidad Ejecutora del Programa; Marcos Singer, Garo Konstantinidis, Eduardo Roubik and Eduardo Beffermann (2009). Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019) De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020)
				P(a)	1		
				A	1		
3.4. 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	P	110	100	PMR 2019. Informe de certificación de la implementación emitido por la Unidad Ejecutora del Programa; Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019) De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020)
				P(a)	110		
				A	110		
3.5. Cobertura de los procesos de contratación en SECOP	%	30	2013	P	80	100	PMR 2019. Informe de certificación de la implementación emitido por la Unidad Ejecutora del Programa; Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019)
				P(a)	80		
				A	80		

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = Real.

c. Análisis Contrafactual

2.2.29 Para la realización del análisis contrafactual se realizó una comparación entre el anterior sistema de compras y la implementación del nuevo³³. Para esto se tomaron medidas anteriores al desarrollo del préstamo y se les realizó el seguimiento. A continuación, se presentan los resultados de dicho análisis³⁴.

³³ Si bien dicho producto estaba en un principio estipulado para ser realizado como la evaluación intermedia, los tiempos en contratación del ejecutor no permitieron que se hiciera en los tiempos establecidos. Por consiguiente, la evaluación fue terminada al tiempo que la implementación del programa, haciendo que ésta dejase de ser una evaluación intermedia para tener un carácter más completo, incluyendo la totalidad del programa. Por consiguiente, para el presente documento la evaluación se entiende como una evaluación final del programa.

³⁴ Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019).

d. Resultados

2.2.30 Comparación precios SECOP I y SECO

Se realizó una comparación de precios entre los procesos competitivos registrados en las plataformas SECOP I y SECOP II para el año 2017. Se utilizó el código de clasificación UNSPSC. En primer lugar, se realizó una comparación a nivel de segmentos, se comparó el valor total del segmento y el valor promedio del contrato de adjudicación.

2.2.31 A raíz del cálculo anterior se encontró que existen grandes diferencias entre las plataformas para el total del valor adjudicado a nivel de segmento, a pesar de que el valor total solo difiere en 7%. Es decir los recursos son localizados de manera diferenciada en cada plataforma indicando que el tipo de usuarios y/o bienes adquiridos a través de la plataforma SECOP II son diferentes de aquellos registrados en el SECOP I. La totalidad de los segmentos analizados presenta un promedio de contrato mayor en la proforma SECOP II. La diferencia en el valor del contrato promedio indica que las entidades utilizan el SECOP II para realizar las compras de mayor cuantía o a las que estas les asignan una mayor importancia.

2.2.32 Otra posible explicación de las diferencias en la variable de interés es el tipo de entidad que utiliza y registra sus compras a través de las plataformas. Para el año 2016, el 70% de los procesos registrados en la muestra SECOP I pertenecen a una entidad de nivel distrital. Por otro lado, el 80% de las 25 entidades que tienen la mayor cantidad de procesos de compra registrados en el SECOP II son de orden nacional.

2.2.33 Evolución proveedores plataforma SECOP II

Conforme a la hipótesis inicial donde se proponía que una reducción en los precios de los bienes y servicios adquiridos por entidades públicas se debería a un aumento en la oferta, se analizó la evolución del número de proveedores a los cuales se les fue adjudicado un proceso competitivo en la plataforma SECOP II y se comparó con la evolución en el número de procesos. Por otro lado, se analizó la evolución del número de visualizaciones como variable proxy de diversificación de la oferta.

2.2.34 Se puede afirmar que en el SECOP II se ha generado competitividad entre proveedores lo que se traduciría en una reducción en los precios de los bienes adquiridos como se mostró anteriormente. Para el año 2017 el promedio de proveedores que manifestaron interés en un proceso fue de 3.8 mientras que en 2018 fue 10.76. El análisis de la información suministrada directamente por los proveedores indica que estos sí perciben que existe un mayor grado de competencia en los procesos de adjudicación dentro de la plataforma SECOP II. En primer lugar, los proveedores que perciben una disminución en los precios atribuyen esto a un aumento de la competencia. Por otro lado, el 76% de los encuestados aseguran que la implementación de la plataforma les ha permitido participar en un mayor número de procesos licitatorios.

2.2.35 El acceso a un mayor número de procesos permitió economías de escala reduciendo el precio de los bienes pero también el aumento del número de proveedores³⁵. Con cierto grado de estacionalidad semestral se puede observar una tendencia positiva en el

³⁵ En concordancia con De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020).

número de proveedores invitados a participar en un proceso lo que indica que las entidades conocen previamente aquellos proveedores que ellos creen proporcionarán las mejores condiciones para el proceso de compra.

2.2.36 Comparación SECOP II vs Tienda virtual

Con el objetivo de medir el poder de negociación del Estado, se realizó una comparación del precio promedio del contrato para aquellos productos que se encuentran presentes en la plataforma SECOP II y que también cuentan con un acuerdo marco. Dadas las diferencias en las características de las entidades que utilizan las dos plataformas, se decidió hallar la tasa de participación, posteriormente de hallar la diferencia entre la tasa de participación de productos adquiridos en la plataforma SECOP II y Tienda Virtual.

2.2.37 La heterogeneidad entre los procesos de compras registrados en las dos plataformas hace que la comparación del valor promedio del contrato de un producto que posee acuerdo marco pero que fue adquirido a través de plataforma SECOP II, no refleje los ahorros derivados de un negociador central. Las entidades que realizan procesos de compra a través del SECOP II realizan un menor número de compras con mayor valor³⁶, es decir, las entidades que utilizan los acuerdos marco sustituyen un gran proceso de licitación por múltiples de menor cuantía. Las entidades no perciben un ahorro por adquisiciones en volumen a través un proceso competitivo en SECOP II y deciden realizar compras a través de la tienda virtual donde los precios son competitivos.

2.2.38 Ahorro tiempo por uso de Acuerdos Marco

Finalmente, se realizó una selección de productos de la base SECOP II que adquirieron bienes comparables con aquellos que poseen un acuerdo de agregación. Se determinó el número de procesos de compra por entidad de estos bienes, con el objetivo de estimar el tiempo que ahorrarían las entidades en la repetición de procesos de licitación. La información necesaria para determinar la duración para el inicio del acuerdo marco también se encuentra disponible en la base de datos del SECOP II. La Tabla A.1 presenta los resultados de este análisis.

Tabla A. 1 Ahorro por Eficiencia Administrativa

Acuerdo	Total procesos	Duración Proceso Acuerdo Marco	Duración Promedio SECOP II	Ahorro tiempo entidades
Papelería y útiles de oficina (dos)	990	73	27	26318
Motocicletas, Cuatrimotos y Motocarros	360	57	14	5040
Microsoft	932	63	37	34795
Consumibles de impresión	1773	91	15	26595
Dotación Escolar	95	86	12	1140
Elementos de emergencia	82	67	14	1175
Aseo y Cafetería (dos)	1637	77	19	30285
Distribución	311	74	22	6725
Nube Privada	92	99	7	644
Servicios de Conectividad (dos)	271	69	12	3150
Google (dos)	96	57	14	1344
Servicios de impresión	99	90	16	1612

³⁶ Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019). Cuadro 2.18.

Acuerdo	Total procesos	Duración Proceso Acuerdo Marco	Duración Promedio SECOP II	Ahorro tiempo entidades
BPO	44	95	7	308
Intermediarios de Seguros	145	66	26	3702
Ahorro tiempo total (días)				142.833

Fuente: Elaboración Econometría Consultores con base en SECOP I y SECOP II

2.2.39 Si bien la diferencia promedio para la selección de proveedor para un Acuerdo Marco y el tiempo de un proceso competitivo en la plataforma SECOP II es de 58 días aproximadamente, la centralización del proceso en CCE evita la repetición de procesos y libera recursos humanos y financieros en las entidades compradoras. El cálculo realizado para los 15 acuerdos marcos analizados indica que entre el año 2017 y 2018 las entidades ahorraron un total de 142,833 días al utilizar la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC). Se evitó la repetición de 6,927 procesos de selección de proveedor para un proceso de compra.

2.2.40 El resultado 3.3. “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” como se explica más adelante³⁷, no fue posible medirlo de acuerdo con lo establecido en el POD. Sin embargo, para conocer si efectivamente hubo un ahorro para el Estado derivado de la eliminación de la asimetría de información, se realizó un análisis de precios promedios de transacción de los productos en SECOP II.

e. Atribución Teórica

2.2.41 Este ejercicio se hizo desde una metodología de atribución teórica y empírica como se presenta en la tabla a continuación:

Tabla A. 2. Antes y Después. Atribución

Indicador	2015	2019	% Alcanzado	Atribución
Resultado 1: Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de comunicación pública con el ciudadano.				
1.1. Centros Integrados de Servicios en Operación	0,0%	100%	100%	Congressional Budget Office (CBO) (1993)
1.2. Ciudadanos que deben asistir al CIS más de dos veces para realizar un mismo trámite	0,0%	100%	100%	Benjamin RI, Rockart JF, Morton MS, Wyman J (1984) Chemin M. (2008). Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019)
1.3 Ciudadanos satisfechos con el lenguaje claro y la forma de expresarse de los funcionarios que atendieron su solicitud o requerimiento en el CIS.	0,0%	100%	100%	Chemin M. (2008). Dunleavy, Patrick (2010). Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018).

³⁷ Ver [Evolución precios plataforma SECOP II Ahorro simetría de información, página 36.](#)

Resultado 2: Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites				
2.1 Un proceso de gestión transversal reformado e implementado en entidades de la administración pública	0,0%	100%	100%	Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019) Dunleavy, Patrick (2010). Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018). Chemin M. (2008).
Resultado 3: Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública				
3.1. 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	0,0%	100%	100%	M.P. Rodríguez-Bolívar (2014) Rubinstein, Ariel (1982) Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019) Chemin M. (2008). De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020)
3.2. Competencia, valor por dinero y controles en la contratación	0,0%	0,0%	0,0%	Colombia-National Level Public Financial Management Performance Report. Report: 55113-CO 2015 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Report No. ACS20350
3.3. 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	0,0%	100%	100%	M.P. Rodríguez-Bolívar (2014) Rubinstein, Ariel (1982) Evaluación Final (Econometría Consultores, 2019) Bandiera, Prat & Valetti: <i>Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment</i> en American Economic Review 2009, 99:4, 1278-1308.
3.4. Número de entidades que utilizan los servicios de la ANCP para acceder la adquisición de bienes a través de convenios marco.	0,0%	100%	100%	Marcos Singer, Garo Konstantinidis, Eduardo Roubik and Eduardo Beffermann (2009)
3.5. Cobertura de los procesos de contratación en SECOP	0,0%	100%	100%	De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020)

2.2.42 En conclusión, el equipo de proyecto estima que la sección de efectividad tenga la siguiente calificación:

Calificación de Efectividad (ponderación 40% para préstamos de inversión)		
CALIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD GENERAL		
Satisfactoria (S)	Cuando más del 50% de los objetivos del proyecto se lograron en gran parte o totalmente (no hay objetivos calificados como Insatisfactorios) y los resultados se pueden atribuir al proyecto.	3

Calificaciones de los objetivos de desarrollo: Resultados		
Objetivo Específico 1. Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de comunicación pública con el ciudadano.;	Excelente (E)	4
Objetivo Específico 2. Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites;	Excelente (E)	4
Objetivo Específico 3. Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública.	Satisfactorio (S)	3
Atribución Resultados		
Atribución	El resultado/producto fue alcanzado y la atribución está apoyada por un análisis de enfoque basado en la teoría y en una Evaluación de Impacto. Dado que no se cumplió con el objetivo Competencia, Valor por Dinero y Control en la Contratación, y al no tener una evaluación causal robusta, no es posible otorgar la calificación de Excelente al programa.	Evaluación de Impacto
Clasificación de Productos		
Satisfactorios	Los productos en más del 50% fueron alcanzados	3

2.3 Eficiencia

- 2.3.1 El proyecto **no hizo uso del 100% del presupuesto asignado**, empleando **US\$15,935,413.04, que representa 79.7% del total de recursos proyectados**; con este presupuesto, se dio cumplimiento a los objetivos y alcanzaron los resultados esperados. La diferencia se sustenta en una menor necesidad de presupuesto para alcanzar algunas de las metas del Programa.
- 2.3.2 Asimismo, al cierre de 2017 se aprobó una modificación en la distribución de recursos entre componentes para *“atender los objetivos trazados por el co-ejecutor Colombia Compra Eficiente para incrementar el número de Entidades Estatales registradas en el SECOP II, y apoyar a Entidades Estatales de orden Nacional y de orden Territorial en la gestión de sus procesos de contratación a través de la herramienta”*.³⁸ Así, el componente 2, que inició con un presupuesto asignado de USD 2,042,000, tuvo una reducción de USD1,400,000, quedando con una disponibilidad de recursos de USD642.000.

³⁸ Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019).

Tabla 3. Costos del proyecto

1 Componente 1. Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y Mejoramiento de los Mecanismos de comunicación pública con el ciudadano

Component Revised Cost

8,663,000

Outputs		2015	2016	2017	2018	2019	Cost
1.1 Centros Integrados de Servicios en operación.	P	0	0	3,981,000	1,991,000	1,991,000	7,963,000
	P(a)	813,450	2,014,407	1,079,602.04	622,880	3,381,012.727	781,343.20
	A	0	1,801,442.27	402,870.55	2,196,017.66	213,165.06	4,613,495.54
1.2 Pruebas de metodología de caracterización de la demanda en entidades nacionales implementadas.	P	0	70,000	230,000	200,000	0	500,000
	P(a)	0	983	0	0	300,000	471,499.18
	A	0	8,555.81	39,119.66	123,823.71	0	171,499.18
1.3 Estrategia de implementación de laboratorios de simplicidad del lenguaje diseñada a nivel territorial.	P	0	200,000	0	0	0	200,000
	P(a)	0	76,763	98,233	98,116	100,000	410,157.62
	A	98,233.33	80,963.92	26,425.58	104,534.79	0	310,157.62

2 Componente 2. Mejoramiento de la Gestión Interna y Simplificación de Trámites

Component Revised Cost

642,000

Outputs		2015	2016	2017	2018	2019	Cost
2.1 Procesos y procedimientos racionalizados e implementados (racionalizados, intervenidos y sistematizados).	P	0	274,400	548,800	274,400	274,400	1,372,000
	P(a)	593,000	0	98,993.29	152,000	155,176.81	331,692.76
	A	135,148	33,752.62	0	7,615.33	90,857.74	267,373.69
2.2 Trámites racionalizados e implementados (racionalizados, intervenidos y sistematizados).	P	0	70,000	0	0	0	70,000
	P(a)	70,000	151,302	0	16,400	0	252,070.32
	A	86,294.29	165,776.03	0	0	0	252,070.32
2.3 Eventos de capacitación en el desarrollo de competencias en los servidores	P	0	200,000	200,000	200,000	0	600,000
	P(a)	443,000	0	0	0	0	58,236.92
	A	58,236.92	0	0	0	0	58,236.92

3 Componente 3. Fortalecimiento del Sistema de Compras y Contratación Pública

Component Revised Cost

9,000,000

Outputs		2015	2016	2017	2018	2019	Cost
3.1 Nuevos módulos del sistema de información de e-Procurement implementados y en operación	P	0	2,478,500	2,478,500	0	0	4,957,000
	P(a)	870,000	632,969	1,195,419.73	600,000	1,155,172.305	3,12,609.82
	A	1,218,453	553,285.88	1,095,778.26	1,289,920.38	292,172.97	4,449,610.49
3.2 Estudios de mercado, a nivel territorial, de bienes y servicios de características técnicas uniformes.	P	0	150,000	75,000	75,000	0	300,000
	P(a)	606,000	499,316	538,390.76	490,000	0	1,919,683.80
	A	500,383	524,887.17	534,771.35	359,642.28	103,560.20	2,023,244
3.3 Estrategias de Gestión del Conocimiento y Gestión del Cambio en operación.	P	0	2,343,000	0	0	0	2,343,000
	P(a)	912,250	492,340	385,737.86	151,554.35	0	1,767,706.38
	A	693,846	748,042.25	227,970.86	97,847.27	577,394.32	2,345,100.70


4 Otras Actividades/Productos

Component Revised Cost

164,259.45

Outputs		2015	2016	2017	2018	2019	Cost
4.1 Encuesta de Percepción de Calidad de Servicios	P	-	-	-	-	-	0
	P(a)	0	7,656.97	0	0	0	164,259.45
	A	163,190.34	0	1,069.11	0	0	164,259.45
4.2 Evaluaciones Intermedia, Final y de Impacto	P	-	-	-	-	-	0
	P(a)	-	-	-	-	-	0
	A	-	-	-	-	-	0
4.3 Auditorías Externas	P	-	-	-	-	-	0
	P(a)	-	-	-	-	-	0
	A	-	-	-	-	-	0

Other Costs		2015	2016	2017	2018	2019	Cost
Equipos de Gestion / Administración y Gerencia	P	104,000	104,000	104,000	104,000	104,000	520,000
	P(a)	125,000	135,614.09	148,630.07	104,000	0	533,972.38
	A	122,269.96	141,252.25	151,785.33	118,664.84	55,079.31	589,051.69
Equipos de Gestion - DNP	P	76,000	76,000	76,000	76,000	76,000	380,000
	P(a)	95,000	81,108.73	110,691.09	4,000	134,641.43	366,027.62
	A	62,654.61	77,505.09	90,682.83	543.66	11,192.57	242,578.76
Equipos de Gestion - ANCP	P	65,000	65,000	65,000	65,000	65,000	325,000
	P(a)	94,000	81,861	82,000	97,727.32	78,749.23	325,000
	A	59,630.69	83,935.18	38,997.55	63,687.35	20,773.91	267,024.68
Encuesta de percepción de calidad de servicios	P	0	115,000	0	0	0	115,000
	P(a)	-	-	-	0	0	0
	A	0	0	0	0	0	0
Evaluaciones intermedia, final, impacto	P	0	0	63,334	0	126,666	190,000
	P(a)	-	-	28,745.08	9,800	100,089.29	140,740.55
	A	0	0	0	40,651.26	36,493.12	77,144.38
Auditorías externas	P	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000	110,000
	P(a)	-	21,813.17	24,110.91	25,000	29,084.84	110,000
	A	6,257.45	24,027.66	24,635.64	25,994.41	23,650.46	104,565.62
Imprevistos	P	0	0	0	0	55,000	55,000
	P(a)	-	-	-	0	55,000	55,000
	A	0	0	0	0	0	0

 Total Costs include inactive outputs

Total		2015	2016	2017	2018	2019	Cost
Total cost	P	267,000	6,167,900	7,843,634	3,007,400	2,714,066	20,000,000
	P(a)	4,621,700	4,196,133.96	3,790,553.83	2,371,477.67	5,488,926.62	20,000,000
	A	3,204,597.59	4,243,426.13	2,634,106.72	4,428,942.94	1,424,339.66	15,935,413.04

2.3.3 En este apartado, también se busca analizar los ahorros obtenidos por la implementación del programa al Estado colombiano. En un primer lugar se intentó realizar el análisis con base en los ahorros obtenidos por la implementación de acuerdos marco para la adquisición de combustible. Sin embargo, como se explicará más adelante, dicho indicador tenía problemas para su medición por lo que se planteó un escenario alternativo que permitiera medir con mayor exactitud los beneficios derivado de dicha implementación.

a. Evaluación Ex Post

2.3.4 Para la evaluación de eficiencia, se realizó una Evaluación Final (Anexo B) utilizando como base la metodología utilizada en la evaluación económica. Es por esto que en este apartado se realiza un análisis sobre las principales conclusiones de la Evaluación, haciendo énfasis en los resultados logrados y los retos que se derivaron de la operación.

2.3.5 Metodología para el análisis de resultados

La implementación y uso de un sistema de compras estatales a través de plataformas electrónicas estandarizadas (e-procurement), se debería traducir en la disminución de los precios de los bienes³⁹ y servicios además de un aumento en la eficiencia de las

³⁹ Para el caso específico de Argentina con COMPR.AR remitirse a De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020). "Transparency and Digital Government: The Impact of COMPR.AR in Argentina". Institutions for Development Sector. Innovation in Citizen Services Division. Discussion Paper N° IDB-DP-767. Inter-American Development Bank.

transacciones⁴⁰. Para determinar el grado de alcance e impacto del fortalecimiento del sistema de compras y contratación públicas a través de las plataformas electrónicas se decidió utilizar una metodología en donde se triangule la información primaria con los resultados del procesamiento de las bases de datos suministradas por Colombia Compra Eficiente.

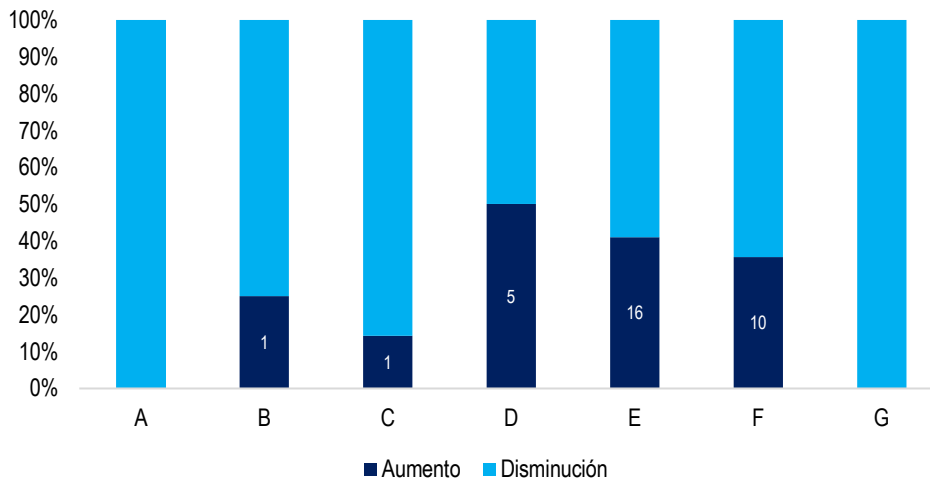
2.3.6 Evolución precios plataforma SECOP II Ahorro simetría de información

Como se mencionó anteriormente, el diseño inicial de la evaluación había contemplado incluir como indicador de eficiencia los ahorros generados gracias al Acuerdo de Marco de adquisición de combustibles. Desafortunadamente, se presentaron dos limitantes para su realización. En primer lugar, la base de datos abiertos disponibles permite hallar el precio unitario dado la manera agregada en la que se presenta la información. Por otro lado, CCE consideró que los posibles resultados no tienen un comportamiento normal en los mercados pues están sujetos a regulaciones gubernamentales y es muy sensible fluctuaciones de mercados internacionales.

2.3.7 Para establecer entonces, si existió una mejora en la simetría de información que llevara a generar ahorros al Estado, Econometría Consultores realizó un análisis de la evolución anual en los precios promedio de los productos transados en la plataforma SECOP II. Para esto compararon los procesos de productos, es decir tomando un menor nivel de desagregación de la que tenían en la plataforma SECOP II en los años 2017 y 2018. La proporción de productos que disminuyeron y aumentaron su valor se presenta en el Gráfico 4.

⁴⁰ 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.

Gráfico 4. Proporciones de cambio de precios a nivel de segmento



Fuente: Elaboración Econometría Consultores con base en SECOP I y SECOP II

2.3.8 El gráfico anterior presenta el resultado esperado de la implementación de un sistema e-procurement⁴¹. Los precios de los productos disminuyen (eje x proporción de la disminución en el producto) cuando se eliminan barreras de acceso y el flujo de información entre agentes se hace de manera más eficiente. El resultado del ejercicio anterior indica que para todos los segmentos la mayoría de los productos comparables tuvieron una disminución en su precio.

2.3.9 A continuación se procedió a estimar el ahorro por simetría. Para esto, se calculó el promedio de aquellos productos que habían disminuido su valor, posteriormente se calculó el precio predicho para cada procedimiento y se halló el ahorro para cada procedimiento. Finalmente, se realizó la sumatoria a nivel de clase y para el total de los procesos. La siguiente tabla presenta el ahorro estimado a nivel de clases.

Tabla A. 3. Ahorro por simetría de información a nivel de segmento

Segmento	Ahorro Simetría De Información
Material vivo animal y vegetal	\$ 7,499
Materias primas	\$ 201,505
Maquinaria, Herramientas, equipo industrial y vehículos	\$ 179,960
Componentes y suministros	\$ 1,047,549
Productos de uso Final	\$ 924,623
Servicios	\$ 34,308,515
Terrenos, edificios, estructuras y vías	\$ 8,115
Total	\$36,677,766

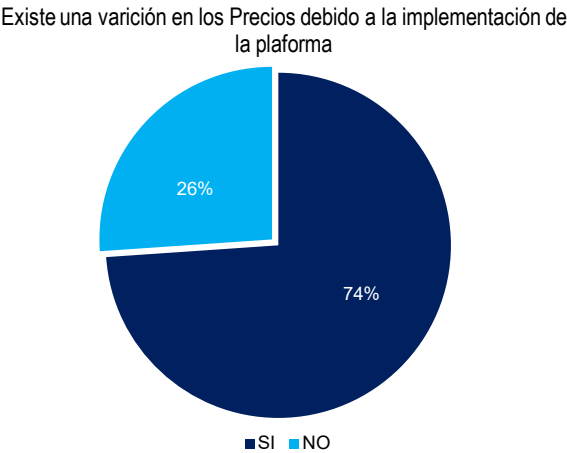
Fuente: Elaboración propia con base en Evaluación Final de Econometría Consultores.⁴²

⁴¹ Marcos Singer, Garo Konstantinidis, Eduardo Roubik and Eduardo Beffermann (2009). "DOES e-PROCUREMENT SAVE THE STATE MONEY?". Journal of Public Procurement. Volume 9. Issue 1. 58-78.

⁴² TRM de análisis. COP/USD = 3.523 pesos. (29/11/2019). Los ahorros presentados son para el año 2018.

2.3.10 Con el fin de validar los resultados obtenidos, a los proveedores encuestados se les preguntó acerca de la evolución de los precios de bienes y servicios. Esta pregunta fue realizada únicamente a los proveedores dado el supuesto de que son ellos quienes deben realizar los análisis de mercado de manera más frecuentes con el objetivo de que los precios de sus bienes permanezcan competitivos. Los resultados se presentan en el Gráfico 5 a continuación.

Gráfico 5. Proporciones de Cambio de Precios a Nivel de Segmento



Fuente: Elaboración Econometría Consultores encuestas a proveedores

2.3.11 El 74% los proveedores encuestados afirman que los precios de los bienes y servicios que ellos suministran han disminuido debido a la implementación de la plataforma SECOP II⁴³. Los proveedores atribuyen la disminución de los precios a tres factores principalmente, disminución en las asimetrías de información, economías de escala, la reducción de costos de transacción que se traducen en un menor precio al consumidor y finalmente el aumento de la competencia entre proveedores.

b. TIR y VPN

2.3.12 Con base en los anteriores cálculos se decide realizar el análisis de TIR y VPN con base en los ahorros por segmento para el año 2018.

Tabla A. 4. TIR y VPN Evaluación Ex Ante

Escenario	TIR	Beneficio (MM)
Pesimista	20.28%	\$ 19.37

2.3.13 Se esperaba que el proyecto tuviese una alta rentabilidad social. La TIR del proyecto había sido estimada dentro de un escenario definido como pesimista en 20.28%. En dicho escenario el VPN sería de US\$19,376 millones al final del sexto año, con una tasa de descuento del 12%. El análisis económico consideró el Componente 3, como se

⁴³ Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019). Página 41.

mencionó anteriormente 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 consumo.

- 2.3.14 Dado que el bien escogido para la realización de la Evaluación Económica Ex Ante resultó ser un bien con alta correlación política y de difícil seguimiento, se decidió realizar el análisis en los segmentos definidos anteriormente, obteniendo los siguientes resultados.

Tabla A. 5. TIR y VPN Ex Post

Escenario	Real	Beneficio (MM)
TIR (2019)	130%	\$ 32.75

- 2.3.15 Como se puede observar el escenario real es ampliamente superior al obtenido en la Evaluación Ex Ante. Esto va en línea con los resultados presentados en el capítulo anterior y la literatura, al asumir que las tecnologías *e-procurement* tienen efectos positivos en el gasto Estatal⁴⁴. En conclusión, el escenario alternativo propuesto por Econometría Consultores muestra resultados más que satisfactorios al obtener una TIR del 130% y un beneficio de 32.75 millones de dólares, es decir 13.38 millones de dólares más que el escenario pesimista planteado en la evaluación inicial⁴⁵.

c. Escenario Alternativo TIR y VPN Ex Post

- 2.3.16 Al observar los resultados anteriores, surgió la inquietud sobre la formulación de los ahorros por simetría, evidenciados en la Evaluación Final (Anexo B). Por consiguiente, se decidió realizar nuevamente los cálculos de ahorro, siguiendo la siguiente metodología planteada por CCE⁴⁶.

⁴⁴ 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. Y Marcos Singer, Garo Konstantinidis, Eduardo Roubik and Eduardo Beffermann (2009). "DOES e-PROCUREMENT SAVE THE STATE MONEY?". Journal of Public Procurement. Volume 9. Issue 1. 58-78.

⁴⁵ Es importante tener en cuenta que los ahorros administrativos no son incluidos en el análisis pues consideramos que su inclusión lleva aún más el VPN y la TIR a niveles altos. Por consiguiente, si se desean consultar los resultados obtenidos en el ahorro administrativo se puede remitir a la Evaluación de Impacto.

⁴⁶ Como resultado del Informe de "Auditoría de Desempeño a la Implementación de los Acuerdos Marco de Precios como Mecanismo de Agregación de la Demanda, Vigencias 2013 a 2016 ", la CGR estableció, respecto al Manual y concluyó que: (...) "3. En algunos casos, es posible comparar los valores de todas o la mayoría de Ordenes de Compra con precios de referencia de mercado, lo cual permite a Colombia Compra Eficiente calcular un ahorro efectivamente alcanzado por cada Orden de Compra" (...). Y recomendó "1. Es posible generar un cálculo directo de ahorro entre el mercado y el valor de la Orden de Compra sin necesidad de dividir este en primera y tercera fuente, lo cual no solo hace más intuitivo el resultado de los cálculos, sino que genera información más relevante para el análisis de la eficiencia y eficacia de los Acuerdos Marco e IAD".

- 2.3.17 Cada una de las entidades, a nivel nacional y territorial, al momento de realizar una compra de un bien y un servicio debe realizar un estudio de mercado en el que se determine el precio de previo o estimado (Certificado Disponibilidad Presupuestal) de dicho bien o servicio. Este valor es obtenido a través de cotizaciones o el simulador del CCE. Una vez obtenido dicho valor, CCE a través de la plataforma es capaz de negociar con los proveedores un mejor valor, la diferencia entre el valor del precio estimado y el valor efectivamente pagado es lo que en este documento consideramos como ahorros reales⁴⁷.
- 2.3.18 Siendo así, se decidió calcular el ahorro de cuatro segmentos, educación, intendencia, grandes superficies y salud, al considerar que cuentan con la mejor información disponible y no están sujetos a cambios volátiles de política o socioeconómicos. Aunque existen pocos estudios empíricos que demuestren el impacto de la implementación de *e-procurement* en las entidades estatales, se ha logrado demostrar⁴⁸ que la implementación de este tipo de herramientas, en los que se elimina la asimetría de información, ha permitido mejorar la eficiencia de los procesos de compras del Estado. Es así como De Michele & Pierri (2020)⁴⁹ demostraron que el sistema de *e-procurement* COMPR.AR en Argentina, logró disminuir en promedio los procesos de compras en más de once (11) días; además de encontrar una reducción de los precios efectivamente pagados por el Estado de la Argentina en un 4%. Los resultados encontrados en dicho estudio muestran los beneficios potenciales de las reformas digitales que se han venido desarrollando no sólo en Latinoamérica⁵⁰ sino en el mundo⁵¹. Entre los dos países es posible hacer una comparación dadas sus condiciones socioeconómicas, además de la similitud en los procesos de implementación de *e-procurement* y sus posteriores efectos en la contratación estatal. Dichos resultados⁵² son consistentes con los beneficios evidenciados en la obtención de los objetivos específicos del presente documento.
- 2.3.19 Desde el 2013, se han registrado como proveedores 646 personas jurídicas en 83 categorías. De éstas 10 cuentan con un único proveedor⁵³. Desde el año 2015, la totalidad de los segmentos analizados tuvo un incremento superior al 100% de los proveedores para el año 2018. Se destaca el segmento de educación el cual incrementó en 12.5 veces el número de proveedores desde el año 2015⁵⁴. Asimismo en los segmentos analizados durante el periodo de implementación del crédito, se realizaron

⁴⁷ Colombia Compra Eficiente. Entrevista a Andrés Ricardo Mancipe González. Subdirección de Negocios

⁴⁸ De Michele, Roberto. Pierri, Gastón. (2020) "Transparency and Digital Government: The Impact of COMPR.AR in Argentina". Institutions for Development Sector. Innovation in Citizen Services Division. Discussion Paper N° IDB-DP-767. Inter-American Development Bank.

⁴⁹ Los ahorros estimados por la implementación de este tipo de herramientas fueron calculados por los autores en más de 35 millones de dólares.

⁵⁰ Singer, Konstantinidis, Roubik, y Beffermann (2009) encuentran estudiando el caso chileno, que la adopción de una plataforma de *e-procurement* puede ser asociado con una reducción del 3% en los precios efectivamente pagados.

⁵¹ Lewis-Faupel (2016) realizaron la adopción de plataformas de *e-procurement* para trabajos públicos en la India e Indonesia. Encontraron que este tipo de herramientas permite aumentar la competitividad en la oferta de compras y además tiene efectos positivos en la calidad de los trabajos contratados.

⁵² Otro de los efectos que se observa, además de la obtención de ahorros, es el aumento de la transparencia en la contratación pública. Así como en los recursos de los contribuyentes, generando confianza y un mayor uso de las plataformas.

⁵³ Colombia Compra Eficiente. Subdirección de Negocios.

⁵⁴ *Ibidem*.

34,251 órdenes de compra entre 438 proveedores. En este apartado, se pasaron de 4,819 órdenes de compra en el año 2015 a 10,349 en el año 2018⁵⁵. Asimismo se pudo establecer que los mayores acuerdos marco utilizados hacen referencia a Grandes Superficies. Una vez analizado los anteriores segmentos obtenemos los siguientes valores de ahorro, TIR y VPN relacionados con el proyecto.

Tabla A. 6 Ahorros por Segmento Escenario Alternativo

Segmento	Ahorro Simetría De Información
Educación	\$15,630,665
Grandes Superficies	\$-
Intendencia	\$3,678
Salud	\$1,114,173
Total	\$16,748,517

Fuente: Elaboración propia con base en la información proveída por Colombia Compra Eficiente⁵⁶

Tabla A. 7 TIR y VPN Escenario Alternativo

Escenario	TIR	Beneficio (MM)
Alternativo (Real)	18%	\$ 16.75

- 2.3.20 De acuerdo a lo anterior podemos concluir que en este escenario, los resultados son satisfactorios, obteniendo una TIR del 18% y un beneficio en valor presente neto de 16.75 millones de dólares. Si bien el escenario planteado es ligeramente inferior al establecido en la evaluación inicial, es importante resaltar que sigue siendo un buen resultado, más aún teniendo en cuenta la depreciación que ha tenido el peso colombiano frente al dólar desde la implementación del programa⁵⁷.

d. Beneficios Sociales

- 2.3.21 Los beneficios sociales derivados del ahorro realizado son claros y es equivalente, por ejemplo, a la construcción de 2.72 colegios nuevos⁵⁸, la compra de 52 buses nuevos para Transmilenio⁵⁹ para el transporte masivo de personas, o al subsidio de arriendo de

⁵⁵ Ibídem.

⁵⁶ TRM de análisis. COP/USD = 3.523 pesos. (29/11/2019). Los ahorros presentados son para el año 2018.

⁵⁷ TRM 2013 COP/USD = 1.926 pesos (31/12/2019). TRM de análisis. COP/USD = 3.523 pesos (29/11/2019).

⁵⁸ De acuerdo con la Alcaldía Mayor de Bogotá, el costo promedio de un colegio nuevo es de aproximadamente 20 mil millones de pesos, equivalentes a 6,15 millones de dólares (2018).

⁵⁹ De acuerdo a la Alcaldía de Bogotá costo de un Transmilenio se encuentra alrededor de los 1.044 millones de pesos, equivalentes a 321 mil dólares (2018). <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/movilidad/nuevos-buses-de-transmilenio-5>

vivienda para 4,532 personas por dos años, si fueran beneficiarios del programa “Semillero de Propietarios”⁶⁰.

2.3.22 En general, se espera que en futuras operaciones de crédito se pueda recopilar información pertinente con el fin de poder realizar cálculos robustos que permitan determinar efectivamente el impacto que tiene la operación sobre las variables deseadas. En el presente caso el contar con información seriada sobre el impacto en los ahorros del Estado por los acuerdos Marco podría generar una mejor estimación de los beneficios tanto monetarios como sociales. Si bien las condiciones del crédito no permitieron realizar el anterior análisis, sí se tomaron medidas por parte del equipo para poder cuantificar y medir los resultados obtenidos durante la implementación del crédito. Lo que en últimas permitió un análisis cualitativo y cuantitativo lo suficientemente fuerte como para concluir que la eficiencia del programa en cuestión tiene calificación satisfactoria.

2.3.23 En este equipo, el equipo estima que la calificación de esta sección es la siguiente:

Calificación de Eficiencia (ponderación 20%)		
Satisfactoria (S)	Si se llevó a cabo un CBA: ERR entre 85% y 100% de la tasa de descuento utilizada en la evaluación ex post.	3
	Se observa una tasa muy superior a la tasa de descuento del Banco. Sin embargo, al contar con dificultades en la medición del ahorro en la propuesta originar, se decide adecuar la calificación a satisfactoria.	

2.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

2.4.1 Para el momento del diseño del proyecto, se identificaron dos riesgos de impacto medio-alto sobre la sostenibilidad del proyecto: i) baja disposición de las entidades beneficiarias para participar en la implementación del programa; y ii) restricción en los recursos de cofinanciación de las entidades territoriales o de las entidades beneficiarias para implementar la estrategia o para su sostenibilidad. Al cierre del proyecto, la evaluación final identificó riesgos relevantes para la sostenibilidad de los resultados; a continuación, se mencionan los riesgos organizados por componente. En los *componentes I y II*, resaltan:

- (i) La baja capacidad de las entidades territoriales para implementar y mantener los CIS,

⁶⁰ El Programa Semillero de Propietarios del Ministerio de Vivienda es una iniciativa de arrendamiento social presentada por el Presidente de la República el 26 de agosto de 2018, como parte de los compromisos en materia de equidad. A través de éste, las familias beneficiadas podrán acceder a un arriendo subsidiado en una vivienda digna, a la vez que se promoverá el ahorro social para ejercer opción de compra sobre el inmueble. La meta para el cuatrenio es tener 200.000 hogares beneficiados. El monto subsidiado máximo es de 500 mil pesos mensuales, equivalentes a 154 dólares y sólo podrá ser beneficiario por dos años.

- (ii) Cambios de administración en las entidades territoriales y con estos cambios la falta de voluntad política de los alcaldes de turno de mantener la operación de los centros;
- (iii) La voluntad de las entidades del nivel nacional para participar en los CIS a través de su oferta.

2.4.2 En cuanto al *componente III* algunas de las situaciones que podrían afectar la sostenibilidad del proyecto se asocian a:

- (i) La capacidad del sistema y el incremento en la demanda de uso de las plataformas,
- (ii) La capacitación técnica de los usuarios para lograr un uso eficiente de las herramientas; y
- (iii) La complejidad en el uso del sistema, el cual puede ser un factor que disuada a los entes territoriales de utilizar el sistema de *e-procurement*.

2.4.3 En los últimos años en Colombia se han venido expidiendo leyes que buscan la racionalización y unificación de trámites. La denominada “Ley Antitrámites” (L.962/15) busca la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Es por este tipo de iniciativas⁶¹ que los resultados y acciones realizadas en el presente documento cuentan con sustento normativo para seguir teniendo resultados en el largo plazo y la oportunidad de ser replicadas en diferentes municipalidades. A raíz de la mencionada ley se ha venido armando un precedente legislativo que busca agilizar los procesos y hacer más eficiente al Estado, entre otras normas se encuentran el Decreto Ley 019 de 2012, la Ley 1474 de 2011, el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, entre otros.

2.4.4 Así las cosas, en términos generales la sostenibilidad del proyecto se depende principalmente de: i) el interés y disponibilidad institucional, tanto de las entidades beneficiarias a nivel territorial como de las entidades nacionales de prestar sus servicios en los CIS, ii) recursos; y iii) capacidad técnica de los equipos. La Tabla A.8 resume los principales riesgos identificados, su probabilidad de impacto y las medidas de mitigación y manejo.

⁶¹ Las normas mencionadas no sólo tienen el carácter de leyes ordinarias, sino que se encuentran en el grueso de la política pública del gobierno como lo es el Plan Nacional de Desarrollo (L. 1955 de 2019).

Tabla A. 8 .Riesgos de sostenibilidad del proyecto

Componente producto	Riesgo	Impacto	Factor de probabilidad	Medidas que contribuyen a la sostenibilidad
Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y mejoramiento de mecanismos de comunicación pública con el ciudadano	Baja disposición de las entidades beneficiarias para participar en la implementación del Proyecto	Medio	Bajo conocimiento del Proyecto o de sus beneficios	Este riesgo se materializó al inicio del programa en las entidades territoriales en las cuales se implementaron los CIS iniciales (Chaparral y Tumaco), lo cual que se explica por aspectos relacionados con la voluntad política de los alcaldes y por los limitados tiempos de negociación con las administraciones locales. Sin embargo, como medida de manejo se logró de la firma de convenios a 20 años entre el DPN y los respectivos municipios que integran los Centros a la estructura organizacional de las alcaldías y en donde se establecen compromisos para financiar su sostenimiento
			No se incluyen las acciones de implementación en el marco de los programas de las entidades beneficiarias o no se asignan los recursos para su implementación	Se buscó generar una adecuada interacción con las entidades que participan en la implementación de las actividades del componente, particularmente las entidades donde se puso en funcionamiento el CIS, las entidades que ofrecen servicios en los Centros y las entidades participantes en la ejecución del proyecto. En este mismo sentido con la firma de los convenios se buscaba garantizar el compromiso de asignar presupuesto a fin de garantizar la operación de los CIS
			Cambios de prioridad por parte de posibles nuevas autoridades en las entidades ejecutoras y beneficiarias del Proyecto	A partir de la experiencia obtenida con los CIS de Tumaco y Chaparral se decidió dar prioridad a las entidades territoriales que manifestaran interés en la implementación de los CIS y en proveer servicios en dichos Centros. Para esto se hicieron ejercicios de articulación de la oferta con entidades ejecutivas del nivel nacional, y se brindó acompañamiento técnico y jurídico a las entidades territoriales y nacionales para su participación en el CIS
Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y mejoramiento de mecanismos	Baja disposición de las entidades beneficiarias para participar en la implementación del Proyecto	Medio	Limitada capacidad institucional de las entidades beneficiarias para implementar las acciones	Desde el inicio del Programa se hicieron Comités de Seguimiento y jornadas de transferencia de conocimiento con el fin de brindar apoyo en la planeación del trabajo para responder a los compromisos establecidos en los convenios. Adicionalmente se dio acompañamiento técnico y jurídico a las entidades territoriales y nacionales para garantizar su participación en el CIS.

de comunicación pública con el ciudadano			previstas en el Proyecto	
			Falta de apropiación de las entidades priorizadas para proveer oferta en los CIS falta de presencia de instituciones y recursos	El Programa desde la fase de Planeación en cada CIS, realizó mesas de trabajo con los Alcaldes, Secretarios de Gobierno, Generales y de Hacienda, y con los Coordinadores CIS, con el objetivo de diseñar planes de trabajo acordes a los compromisos establecidos en los convenios suscritos con el DNP. A través del equipo financiero del Programa se realizó acompañamiento técnico a las alcaldías para diseñar y apropiar un modelo de sostenibilidad financiera; mientras que el equipo jurídico brindó asistencia en identificación y estructuración de las herramientas jurídicas para la formalización de la participación de las distintas entidades en el CIS. Se firmó un convenio de asesoría a 20 años en el que el DNP se compromete a realizar acciones de acompañamiento técnico y de transferencia de conocimiento a las entidades territoriales donde se implementaron los CIS.
Desarrollo de Centros Integrados de Servicios (CIS) y mejoramiento de mecanismos de comunicación pública con el ciudadano	Restricción de las entidades territoriales y las entidades participantes para cofinanciar la sostenibilidad de los CIS en el tiempo	Medio/Alto	Las entidades que harán parte del Centro Integrado no cuentan de los recursos humanos necesarios para garantizar presencia en el Centro	Se buscó cofinanciación de los CIS a través de Cooperación Internacional: Desde la puesta en marcha del primer CIS (Chaparral en diciembre de 2016) el PNSC, gestionó la articulación con USAID para que durante un año el modelo de este municipio contara con el Equipo Base (Coordinador, Orientador y Enlace Tecnológico). Esta misma estrategia se replicó para el municipio de Tumaco, donde se logró una financiación de 6 meses a partir de la inauguración del Centro (6 de julio de 2018). El Programa desarrolló diferentes reuniones y actividades con empresas del sector privado, buscando atraer inversión al modelo a partir de su participación en los distintos espacios que componen los CIS. Entre estos socios potenciales estaba entidades bancarias, en Tumaco se logró concretar la presencia de un corresponsal bancario. Articulación con las Gobernaciones: en búsqueda de otras fuentes de financiación, el Programa realizó algunas mesas de trabajo con las Gobernaciones de Tolima, Nariño, Huila y Sucre con el objetivo de lograr su participación en el modelo y generar alianzas en pro de la sostenibilidad de los Centros.
Mejoramiento de la	Baja articulación y apropiación de			Para la fecha del informe, las dos entidades intervenidas (ANI y UGPP)

gestión interna y simplificación de trámites	los resultados en las Entidades rectoras de Política y las intervenidas			tuvieron riesgos diferenciales, ANI asociado al manejo documental por sus nuevas competencias, y UGPP relativo al cumplimiento de los términos de ley para dar respuestas a los ciudadanos. Ambos manejados satisfactoriamente durante el proyecto. Dado que los otros tres trámites estaban pendientes por ser ajustados, la recomendación dada en el momento fue hacer un análisis diferencial de los riesgos que pudieran presentarse asociados a cada uno de los trámites a intervenir.
Fortalecimiento del sistema de compras y contratación pública	Insuficiente capacidad del sistema y el incremento en la demanda de uso de las plataformas y falta de recursos para fortalecer las herramientas virtuales, garantizar su difusión y despliegue y poder sostener la plataforma.		Falta de previsión de la demanda de uso de las plataformas, lo que puede afectar su efectividad en casos en que se superen las expectativas de ingreso al sistema de compras.	La plataforma se ha seguido fortaleciendo. El Ministerio de Hacienda es consciente de esta necesidad, razón por la cual como cabeza de sector apoyó en la solicitud de ampliación al presupuesto de inversión, y se logró un incremento del 60 %.
	La complejidad en el uso del sistema, el cual puede ser un factor que disuada a los entes territoriales de utilizar el sistema de <i>e-procurement</i>	Medio/Alto	Baja capacitación a los usuarios en el uso de las herramientas <i>e-procurement</i> .	Se ha seguido trabajando de la mano con el Ministerio de las TICs, en el marco de este acompañamiento. Se está desarrollando una plataforma marca Colombia , la cual ofrecerá mayor capacidad de soporte a la operación y menos costos que los del modelo actual.
			Entidades territoriales con acceso limitado a servicios electrónicos.	Este continúa siendo un problema para los resultados del proyecto, pero desborda el alcance del mismo. Sin embargo dado que la conectividad es de interés nacional ha sido incluido en el plan estratégico del Ministerio

b. Salvaguardas ambientales y sociales

2.4.5 No se plantean riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas, por lo que el proyecto se clasificó como categoría C.

Calificación de sostenibilidad (ponderación 20%)		
Satisfactorio (S)	Riesgos menores no mitigados para la continuación de los resultados, y es probable que el impacto de riesgos identificados sea pequeño. El resultado de las salvaguardias fue satisfactorio.	3.00
Resumen	Se han implementado diversos mecanismos y acciones de seguimiento para mantener la sostenibilidad del proyecto. Dada la relevancia de las actividades, y como un componente de sostenibilidad, actualmente se está ejecutando una tercera fase dando continuidad al proyecto.	

d. Calificación general

2.4.6 La calificación general del proyecto, como respuesta a la evaluación de los criterios centrales para esta operación es de:

Ámbitos de desempeño	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Sostenibilidad	Total
Resultado	3.00	3.00	3.00	3.00	---
Peso (Guía PCR)	20%	40%	20%	20%	100%
Resultado ponderado	0.60	1.20	0.60	0.60	3.00

III. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1 Desempeño del Banco Relevancia

3.1.1 Esta sección aborda la efectividad del Banco en la adopción/aprobación o no, de algunas de las medidas que identificaran y facilitarían la preparación del programa que contribuirían a lograr los resultados de desarrollo planeados.

a. Diseño del seguimiento y la evaluación

3.1.2 Como resultado de la experiencia del Banco en el desarrollo de proyectos similares de mejoramiento del servicio al ciudadano y automatización de procesos de compra, su acompañamiento fue determinante en la estructuración del proyecto, y en la búsqueda de soluciones a situaciones que se presentaron durante la ejecución del proyecto. Para el caso del componente III, Fortalecimiento del Sistema de Compras

y Contratación Pública, el éxito en el diseño se atribuye en gran medida al aporte del Banco, pues en el país no se contaba con esta experiencia aún. Si bien se habían adelantado acciones, como es el caso del diseño e implementación de SECOP I, herramienta que básicamente permitía adelantar la publicidad de los procesos de compra pública, con SECOP II la expectativa era contar con una herramienta que soportara la gestión de compras, lograr su apropiación y maduración hasta que se configure como el soporte en la política de compras del Estado.

- 3.1.3 Para el cumplimiento de los resultados planteados en los tiempos programados, el Banco generó un modelo de seguimiento y articulación permanente con las unidades ejecutoras de las dos entidades para optimizar los tiempos de revisión y aprobación de los procesos en la fase precontractual y contractual.
- 3.1.4 Cabe anotar que al inicio del programa, el Banco realizó actividades de capacitación a los equipos de trabajo de las unidades ejecutoras. En estas sesiones, se socializaron las políticas del Banco sobre adquisiciones y se brindó asesoría sobre el seguimiento a los planes de adquisiciones, el manejo de sistemas de información, la periodicidad en la elaboración de reportes, entre los principales. Esta asesoría continuó durante la ejecución del programa, lo cual contribuyó a fortalecer las capacidades de los equipos para levantar y gestionar oportunamente las alertas derivadas de la ejecución.

b. Calidad de la supervisión del Banco

- 3.1.5 El equipo del Banco llevó a cabo visitas de seguimiento y evaluación de los informes presentados por los prestatarios tanto para verificar que la ejecución se realizara de manera adecuada y oportuna, como para identificar oportunidades de mejora hacia el logro de los resultados del proyecto; particularmente, se analizaron aspectos como: capacidad institucional, gestión de riesgos, sistema de información al banco, estructura de control interno y externo, entre otros.
- 3.1.6 Como resultado de los ejercicios de seguimiento se observó de forma general, que: Para el caso de CCE, el programa se encontró institucionalizado y contó con el apoyo de las áreas transversales para su ejecución y con los profesionales que conforman la Unidad Ejecutora, quienes contaban con la experiencia requerida y mantuvieron el adecuado control y monitoreo en la ejecución técnica y fiduciaria del proyecto. Los registros del proyecto se mantuvieron durante la ejecución conciliados con los registros del Banco. Como resultado de los ejercicios de supervisión adelantados por el Banco no se identificaron oportunidades de mejora, que ameritaran la puesta en marcha de un plan de acción.
- 3.1.7 En cuanto a la ejecución por parte del DNP, se observó de forma general que el programa contó con el apoyo de las áreas transversales del DNP (administrativa, financiera, legal) para su ejecución, como también con la experiencia de los profesionales que conforman la unidad coordinadora del proyecto quienes tenían experiencia y conocimiento con proyectos de inversión de banca multilateral y mantuvieron una comunicación fluida con el Equipo de Proyecto del Banco. De acuerdo con los registros se encontró que el DNP contó durante todo el proyecto con la capacidad institucional para ejecutar el proyecto, el proyecto se mantuvo en bajo

riesgo y no se identificaron oportunidades de mejora que necesitaran la ejecución de un plan de acción.

c. Disponibilidad del proyecto para la implementación

- 3.1.8 El Banco realizó un acompañamiento permanente durante el desarrollo del proyecto para lo cual convocó reuniones de seguimiento. En este sentido, acompañó la toma de decisiones para la solución de las alertas que surgieron durante la ejecución. En línea con esto, de forma permanente, el Banco analizó los informes presentados por los prestatarios, así como las solicitudes de ajustes al proyecto, como lo fue el caso del requerimiento asociado al ajuste en la asignación de recursos, hecha por el Ministro de Hacienda con fecha 16 de abril de 2018. Dicha solicitud fue analizada por parte del equipo y respondida favorablemente una vez se verificó que este ajuste favorecería la obtención de los resultados esperados del programa.

d. Aspectos fiduciarios

- 3.1.9 Por parte del Banco se realizó permanente seguimiento al cumplimiento de la cláusula contractual 5.01 relativa a la generación de Registros, inspecciones e informes. De acuerdo con lo allí establecido, el “Prestatario se compromete a que por intermedio de los Organismos Co-Ejecutores, se lleven los registros. se permitan las inspecciones, se suministren los informes, se mantenga un sistema de información financiera y una estructura de control interno aceptables al Banco, y se auditen y presenten al Banco los estados financieros y otros informes auditados de conformidad con las disposiciones establecidas en este Capítulo y en el Capítulo VIII de las Normas Generales”. En este sentido se observa que anualmente el proceso fue auditado por auditorías externas tanto en aspectos fiduciarios como en control interno. Así mismo anualmente se realizaron los análisis y reportes respectivos por parte del Banco y en este sentido se encontró lo siguiente:

- Año 2016 “Con base en análisis efectuado por el Banco, al informe EFAs. Correspondiente al 2016 se menciona que las cifras presentadas están conciliadas con registros del Banco, y el informe se ha presentado conforme a los requerimientos del Banco en la materia y los TORs” (Documento convergencia).
- Año 2017 “Con base en análisis efectuado por el Banco, al informe EFAs. Correspondiente al 2017 se menciona que las cifras presentadas están conciliadas con registros del Banco, y el informe se ha presentado conforme a los requerimientos del Banco en la materia y los TORs” (EFA convergencia).
- Año 2018 “Con base en análisis efectuado por el Banco, al informe EFAs. Correspondiente al 2018 se menciona que las cifras presentadas están conciliadas con registros del Banco, y el informe se ha presentado conforme a los requerimientos del Banco en la materia y los TORs. Con base en lo anterior se da cumplimiento la cláusula 5.03 de las estipulaciones especiales y el artículo 8.04 del contrato de préstamo, estados financieros auditados para la vigencia 2018” (EFA 2018. Documento convergencia).

3.2 Desempeño del Prestatario

- 3.2.1 Se aborda la efectividad con la que el prestatario desempeñó sus responsabilidades de acuerdo con los siguientes temas:

a. Provisión de una financiación oportuna de la contraparte

- 3.2.2 Este crédito no tenía prevista una contrapartida por parte de ninguna de las dos entidades.

b. Medidas para establecer la sostenibilidad del proyecto

- 3.2.3 *Componentes I y II*

En cumplimiento de lo acordado en el convenio 525 del 2015 el DNP definió el modelo de sostenibilidad del CIS, el cual debe ser apoyado por las entidades territoriales. En este sentido el DNP ha venido liderado el proceso de generación de estrategias que permitan garantizar la sostenibilidad del proyecto, lo cual ha incluido la realización de reuniones periódicas con el equipo de las alcaldías.

- 3.2.4 Esto es relevante ya que la sostenibilidad financiera de los CIS depende, en gran medida, de la voluntad y de los acuerdos que se alcancen tanto con los entes territoriales como con las entidades públicas que hacen presencia en su entorno, lo cual genera una alta dependencia para su correcto funcionamiento. A raíz de lo anterior, la construcción y puesta en funcionamiento de los CIS tuvo impactos importantes (i) a nivel presupuestal, por los costos derivados de la obra y de la dotación; y (ii) a nivel institucional, por los aprendizajes que tuvo el DNP al tener que encontrar mecanismos de coordinación interna y externa para la ejecución de las actividades, así como para resolver las dificultades⁶² de la ejecución del convenio de gestión⁶³.

- 3.2.5 Gracias a las lecciones aprendidas y al seguimiento permanente del DNP en la ejecución del proyecto, se encontró gran potencial en el mantenimiento periódico de la caracterización de la demanda; esto permitirá identificar los trámites con mayores demanda en cada uno de los CIS, lo cual orientaría la identificación de trámites ancla en los Centros Integrados de Servicios.

- 3.2.6 Para garantizar la presencia de las entidades del orden Nacional en los CIS se ha venido consolidando una Red Nacional de prestación de servicios. En este sentido se ha venido trabajando de la mano con las Superintendencias, las cuales se han configurado como aliados estratégicos a través de la Red Nacional de Protección al Consumidor, entendiendo la necesidad de reforzar su presencia en el territorio.

⁶² Al comienzo del proyecto existieron demoras en el proceso de suscripción del Convenio Interadministrativo con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) para la gestión de las actividades relacionadas con la implementación de la estrategia de CIS. Posteriormente a diciembre del 2016 hubo demoras por parte de FONADE en la entrega definitiva de los bienes y obras contratados en el marco del CIS de Chaparral. Por último, a junio de 2017 existieron demoras para la liquidación de los contratos de obra e interventoría entre FONADE y las empresas contratistas para el CIS de Chaparral. Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019). Página 25. Cabe mencionar que FONADE fue reemplazada por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (EnTerritorio) desde 2019.

⁶³ Evaluación de Impacto. Econometría Consultores. (2019). Página 65.

Actualmente se han adelantado gestiones para que éstas hagan presencia en los 4 CIS, situación que ya se materializó en Corozal.

- 3.2.7 El DNP ha mantenido la apropiación de recursos para dar continuidad a la asistencia técnica, para lo cual se cuenta con equipo interdisciplinario que hace seguimiento permanente a todos los componentes: i) técnico, ii) jurídico, iii) financiero, y iv) de servicios, siendo este último el más relevante. Se realizan capacitaciones permanentes al equipo de trabajo. Cada CIS tiene un equipo de trabajo, equipo de soporte en sistemas y el equipo de orientadores, como medida de sostenibilidad desde el DNP se realiza un acompañamiento y cualificación en la prestación de servicios.
- 3.2.8 Particularmente, en el frente institucional, es relevante considerar la gestión de actores como una actividad crítica para la sostenibilidad de los resultados; esto implica concertar con las administraciones locales y municipales las condiciones y responsabilidades para la implementación de nuevos CIS. Esto deberá ser considerado para la expansión de la estrategia por las implicaciones que puede tener sobre la sostenibilidad, legitimación y replicabilidad del modelo de CIS en los territorios⁶⁴.
- 3.2.9 En periodo de empalme por cambio de administración, el DNP acompaña a los alcaldes para que la nueva administración reconozca los beneficios del proyecto, esquema de operación y apoyo. Esto genera un interés directo de las entidades territoriales en la implementación de estos centros, minimizando riesgos y asegurando su continuidad.
- 3.2.10 **Componente III**
Tal como se mencionó ya en la evaluación de riesgos, la ANCP a cargo de este componente ha continuado adelantando acciones de fortalecimiento de la plataforma (SECOP II), y en este sentido dentro de las acciones más importantes ha logrado la ampliación del presupuesto de inversión en un 60%. Se ha seguido trabajando de la mano con el Ministerio de las TICs, en el desarrollo de una plataforma marca Colombia, la cual ofrecerá mayor capacidad de soporte a la operación y menores costos que en los que se incurre con el modelo actual. Se logró la incorporación en el PND 2019-2022 de los artículos 41 y 42 del capítulo de legalidad para la transparencia de las finanzas públicas, con los cuales se busca Reglamentar el uso obligatorio de los acuerdos marco de precio y la selección por mínima cuantía.

c. Cumplimiento del plan de monitoreo y evaluación

- 3.2.11 El éxito en el cumplimiento del plan de monitoreo y evaluación se dio gracias a que ambas entidades ejecutoras contaron con la experiencia de los profesionales que conforman la unidad coordinadora del proyecto y aplicaron herramientas de gestión de proyectos para apoyar la adecuada ejecución del mismo, así:

⁶⁴ Ibídem.

3.2.12 Ambas entidades implementaron las siguientes herramientas de gestión del proyecto:

- **Matriz de resultados (MR):** Elaborada durante el diseño del Programa, la cual permitió desarrollar y presentar correlación entre los objetivos y los indicadores de los resultados, los cuales se encuentran alineados con las metas de desarrollo del país.
- **Plan de ejecución plurianual del programa (PEP):** Mediante esta herramienta se definió el plan de ejecución para los años de duración del programa, en este se incluyen: i) el objetivo del programa, resultados esperados y plazos, es la herramienta que permite hacer seguimiento integral a su ejecución.
- **Plan financiero (PF):** Esta herramienta se articuló con el PEP, el POA y el PA, permitió planificar y controlar los flujos de los fondos del programa, necesidades de caja y fuentes presupuestales. Se preparó al inicio y fue actualizada, con el ánimo de que se vieran las necesidades reales del proyecto.
- **Informes de Gestión:** se reportó el estado de avance del proyecto en cuanto a su ejecución y manejo presupuestal.

3.2.13 Al mismo tiempo por parte de CCE, el proyecto contó con la supervisión del comité de dirección.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Tabla 4. Dimensiones de lecciones aprendidas y recomendaciones

Dimensión	Categoría	Lección	Recomendación
Técnico-sectorial	Diseño	Incorporar en el diseño un análisis más detallado del ecosistema de actores de los que depende el logro de las metas, y que contenga los roles, las funciones y los planes de acción que reconozcan las interdependencias entre actores.	<p>Identificar con suficiente detalle los roles y funciones de los actores, diferentes al prestatario, que asumirán el logro de metas; en especial, de aquellos actores que tienen una carga especial en procesos operativos y logísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Particularmente, en este proyecto, las alcaldías tuvieron un rol preponderante en la implementación de los CIS y revelaron la necesidad de contar con su voluntad y capacidad fiscal para financiar el funcionamiento de estos. • Para evitar sobrecostos y sobrecargas para los involucrados, el prestatario (DNP) creó un proyecto tipo de CIS para que su expansión se realice por iniciativa de los gobiernos territoriales. Esta es una alternativa que reconoce tanto las competencias actuales del prestatario como de las interrelaciones que hay con actores tan relevantes como los entes territoriales. • Fue necesario adaptar los criterios para la selección de los municipios en los que se instalaría el CIS, incorporando adicionalmente la voluntad de los mismos para apoyar el financiamiento del funcionamiento de los Centros. • Es relevante que la definición del alcance de las metas se enmarquen dentro de las competencias del responsable del crédito o que plantee alternativas cuando los resultados tienen codependencia con otros actores por fuera de la órbita del prestatario. <p>Incorporar hitos para las metas que den cuenta del avance y logros que no quedan contabilizados, especialmente, de aquellas metas asociadas a obras de infraestructura y modelos de operación (como los CIS).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda incluir submetas e hitos de avance en el diseño y las etapas de la implementación de las metas asociadas a centros de atención al ciudadano.
		Reconocer con mayor detalle las limitaciones del prestatario para articular, gestionar y prever la adopción y uso de los productos establecidos en el proyecto.	<p>Incorporar en la identificación del contexto institucional los pormenores de los límites de las competencias del prestatario, sobre todo cuando se trate de una entidad del orden nacional que es rectora de la planeación gubernamental, como el DNP, para asegurar una clara definición de las cargas y responsabilidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Específicamente, el prestatario tuvo restricciones para asegurar la apropiación, intervención y sistematización de trámites y procedimientos a cargo de otras entidades, a pesar de que se cumplieron las metas. • Es crítico prever la demanda de uso de las plataformas que se promueven con el programa de crédito y reconocer la responsabilidad del prestatario en este análisis; por ejemplo, como que

Dimensión	Categoría	Lección	Recomendación
			<p>las entidades territoriales tenían acceso limitado a servicios electrónicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esto hubiese permitido que se generaran los planes de acción pertinentes para evitar, como en este caso, la baja capacitación a los usuarios en el uso de algunas de las herramientas • Reconocer las fronteras de las responsabilidades, también permite que se conjuren recursos y capacidades para formular metas y presupuestos más coherentes entre ellos y acorde con las competencias de cada entidad.
	Monitoreo y evaluación	Verificar desde etapas tempranas de la ejecución, que se documente el logro de las metas para así facilitar el levantamiento de información requerido para las evaluaciones del programa.	<p>Avanzar con prontitud en la documentación de los logros, permite hacer un seguimiento más oportuno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Particularmente en el programa, se tuvieron limitaciones para verificar con detalle la sistematización de los 11 trámites; si bien la evidencia de las fuentes secundarias indica que sí se logró la meta, hubiese sido provechosos conocer a profundidad la sistematización de los mismos.
Organizacional y Gestión	Capacidad de gestión del programa/ Coordinación Intra/Inter-Institucional	Prever las interdependencias entre actores para el logro de metas es crítico para no generar sobrecargas y posibles atrasos en los tiempos.	<p>Reconocer y gestionar las interdependencias entre actores fomenta una gestión clara y oportuna de la función de cada parte en el logro de una meta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El programa tuvo fases donde la limitada articulación con las demás partes interesadas, generó riesgo para cumplir con las metas por el bloque de nuevas tareas que se debían realizar y que no estaban contempladas.
Procesos públicos y actores	Prioridades de los actores de interés	Garantizar que haya claridad sobre las condiciones institucionales necesarias para alcanzar los resultados que dependen del ecosistema de actores.	<p>Definir un proceso de selección de entes territoriales/actores que tenga en cuenta la voluntad de las administraciones municipales para vincularse con el proyecto y la capacidad de las entidades del nivel local.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los CIS deben ser vistos como un acuerdo de voluntades entre los niveles de gobierno, y no como un servicio del nivel nacional al territorial, garantizando contrapartidas de recursos, apropiación y uso de los espacios y sostenimiento. • Asimismo, es necesario reconocer las brechas de capacidad institucional de las entidades territoriales y la voluntad de las entidades del nivel nacional para participar. • La sostenibilidad de los CIS depende de la voluntad de los entes territoriales y de las entidades que hacen presencia en el CIS a través de su oferta institucional, lo que constituye un riesgo que se debe gestionar.

Fuente: Econometría Consultores (2019). Evaluación intermedia del proyecto de eficiencia al servicio del ciudadano.

4.1 Riesgos

- 4.1.1 Uno de los riesgos identificados, probablemente el de mayor impacto para la continuidad de los resultados de los tres componentes, corresponde a los cambios en la administración pública. En este sentido las dos entidades ejecutoras, gracias a la identificación temprana del riesgo, tuvieron oportunidad de manejarlo exitosamente, adelantando acciones de mitigación como la firma de convenios y gestiones de sensibilización a los sectores asociados al proyecto, dando a conocer sus beneficios e impactos esperados.
- 4.1.2 De otra parte, se espera que en futuras operaciones de crédito se pueda recopilar información más completa con el fin de poder realizar cálculos robustos que permitan determinar efectivamente el impacto que tiene la operación sobre las variables deseadas. En el presente caso el contar con información seriada sobre el impacto en los ahorros del Estado por los acuerdos Marco podría generar una mejor estimación de los beneficios tanto monetarios como sociales.