



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Renovación de la Administración Pública

País: Colombia

Sector/Subsector: Reforma / Modernización del Estado

Equipo de Proyecto Original: Carlos Pimenta (RE3/SC3), Jefe de Equipo de Proyecto; Raimundo Arroio (RE3/SC3), Eduardo Cobas (OVE), Luis E. Echebarría (SDS/SGC), Javier León (RE3/OD5), Arnaldo Posadas (RE3/SC3), Patricia Sadeghi (RE3/SC3); Miguel Coronado (LEG), y Alejandro Fros (COF/CCO)

Número de Proyecto: CO0266

Número de Préstamo: 1561 /OC-CO

Fecha del QRR: 29 de Junio de 2010

Fecha de Aprobación Final del PCR: 30 de Junio de 2010

PCR Equipo: Robert Pantzer (ICS/CCO), Jefe de Equipo; Martha Lucía Rivera (Consultora); Tomás Facet (Consultor); Paola Gómez (Directora PRAP); Nancy Tirado (Secretaría Técnica PRAP); Equipo Secretaría Técnica PRAP; Sebastián González (Consultor) y Luz Melody Ladrón de Guevara (ICF/ICS)



DEV

DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR Version June 2006



Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA.....	4
II. EL PROYECTO	5
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	5
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	6
i. Objetivo(s) del Desarrollo	6
ii. Componentes.....	6
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	6
III. RESULTADOS.....	7
A. EFECTOS DIRECTOS.....	8
B. EXTERNALIDADES.....	9
C. PRODUCTOS	10
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	17
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	18
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	19
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	19
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	19
V. SOSTENIBILIDAD	20
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	20
B. RIESGOS POTENCIALES.....	20
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	20
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	20
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	20
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	21
VII. LECCIONES APRENDIDAS	21





Abreviaturas y Acrónimos

AdC	Agenda de Conectividad (renombrado en 2008 como Gobierno en Línea)
APN	Administración Pública Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
FONCOM	Fondo de Comunicaciones
MIJ	Ministerio de Interior y Justicia
MC	Ministerio de Comunicaciones
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS	Programa de Protección Social
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
SIGEP	Sistema de información y gestión de empleo público





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: CO0266

TITULO: Programa de Renovación de la Administración Pública

Prestatario: REPUBLICA DE COLOMBIA
Agencia ejecutora (AE): DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

Fecha aprobación Directorio: 30 Jun 2004
Fecha efectividad contrato préstamo: 09 Sep 2004

Préstamo(s): 1561/OC-CO
Sector:
Reforma y Modernización del Estado
Instrumento de préstamo: Inversión Específica

Fecha elegibilidad primer desembolso: 31 Dec 2004

Meses en ejecución
* desde aprobación: 72
* desde efectividad del contrato: 66

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 09 Sep 2008
Fecha actual desembolso final: 31 Oct 2010
Extensión acumulativa (meses): 26
Extensión especial (meses): 0

Monto préstamo(s)

* Monto original: 10.346.000
* Monto actual: 9,734,327.93
* Pari Passu (si aplica): 55/45

55 45
53 47
41,00 59,00

Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto?

☒ N/A (favor marcar una)

Monto US\$:

Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:

Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:

Reducción de Pobreza (PTI): Si/No
Equidad Social (SEQ): Si/No
Clasificación ambiental: A, B, o C

Desembolsos

* Monto actual: \$9,734,327.93 (100 %)

Costo total del proyecto (estimado original): \$18.811.000

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):
Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)





II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El contrato de préstamo 1561/OC-CO, se enmarcó dentro de la Política Nacional descrita en el documento CONPES 3248 - Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) -, definida por el Gobierno Nacional de la República de Colombia el 20 de Octubre de 2003. Dicha política tenía como objetivo adecuar la administración pública a las necesidades y condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad, garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía. (Departamento Nacional de Planeación, 2003, Pág. 2)

El programa surge como respuesta a la necesidad del Estado colombiano de promover un mayor crecimiento económico, así como aumentar su capacidad de redistribuir los frutos de este entre sus conciudadanos. En el diagnóstico relacionado en el mencionado documento CONPES, se concluye que esto no será posible siempre y cuando permanezca: el crecimiento exagerado del gasto (el cual) amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas y no ha redundado en mejores resultados sociales; la corrupción, la politiquería y la ineficiencia (las cuales) han minado la confianza del público en la capacidad del Estado para atender sus necesidades más apremiantes. Más adelante afirma igualmente que (e)n la última década se ha constatado una injustificada proliferación administrativa la cual evidencia la ausencia de un modelo para la organización de las funciones administrativas del Estado, una desarticulación entre los niveles de gobierno, un funcionamiento improductivo, ineficiente e ineficaz, todo lo anterior agravado por una inmanejable complejidad administrativa. (Departamento Nacional de Planeación, 2003, Pág. 8)

Como resultado de esta situación el Gobierno Nacional definió un programa de que incluyó dos tipos de intervenciones: (i) reformas verticales: comprendidas por aquellas cuyo fin era la organización de los sectores, compuestos por las entidades cabeza de sector y la red institucional respectiva; (ii) reformas transversales: lo que se refiere aquellas que modifican los procesos estructurales necesarios para el correcto funcionamiento de la administración pública, comunes a todos los sectores (Departamento Nacional de Planeación, 2003, Pág. 36). En este sentido se definieron las siguientes 11 reformas: i) Empleo público; ii) Gestión de activos; (iii) Estrategia jurídica de la Nación; (iv) Sistema presupuestal; (v) Gestión por resultados; (vi) Gobierno electrónico; (vii) Sistema de contratación pública; (viii) Sistemas de información; (ix) Control interno; (x) Estrategia antitrámites; y (xi) Regulación, supervisión y control. Para información adicional sobre el Programa, favor remitirse al Anexo 1.

El Contrato de Préstamo suscrito por las partes en septiembre 9 de 2004, tuvo como objetivo financiar algunas de las reformas anteriormente descritas. El programa desarrollado involucraba tanto reformas verticales como transversales, las cuales eran cruciales para el funcionamiento del Gobierno colombiano. Como resultado del diseño de la operación, se definió un programa distribuido en 4 componentes, con igual número de agencias ejecutoras. El Departamento Nacional de Planeación, fungiría funciones tanto de ejecutor como de Secretaría Técnica de la operación. El cuadro a continuación resume la operación.

<i>Entidad</i>	<i>Componente/Subcomponente</i>
DNP	<i>Reestructuración de la Administración Pública Nacional.</i>
	a) Reorganización interna de Ministerios y Entidades.
	b) Plan de rehabilitación laboral (Plan de Protección Social – PPS).
DAFP	<i>Reforma del Empleo Público.</i>
	a) Diseño e implementación de instrumentos de promoción de la meritocracia en el empleo público.
	b) Modernización del sistema de información y gestión del empleo público, mediante el diseño e implantación de un sistema compartido de nómina y gestión de recursos humanos
MIJ-DNP	<i>Fortalecimiento de Sistemas Transversales de Gestión.</i>
MIJ	a) Estrategia Gestión jurídica de la APN.
DNP	b) Sistema Gestión de activos fijos.
Ministerio de Comunicaciones (FONCOM-AC)	<i>Integración de la Información para la Gestión Pública.</i>
	a) Gobierno Electrónico (Portal de Servicios).
	b) Diseño e implementación de un Sistema de compras y contrataciones gubernamentales (e-procurement).

Con el fin de administrar los recursos del Programa, y de la adquisición de bienes y servicios relacionados y la contratación de servicios de consultoría, se estableció que el Gobierno colombiano suscribiría un convenio para tales efectos con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ("PNUD").





b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El objetivo general del Programa era incrementar la productividad en la Administración Pública Nacional – APN –, a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales.

Los objetivos específicos del Programa fueron: (i) el incremento de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, a partir de mejores diseños organizacionales; (ii) la mejora en la gestión del empleo público; (iii) la mejora en la integración, calidad y eficiencia de los sistemas transversales de gestión jurídica y de gestión de activos de la APN; y (iv) la ampliación en la generación, integración, y transparencia de la información en la gestión pública.

ii. Componentes

El Proyecto se estructuró en cuatro (4) componentes:

a. Reestructuración de la APN. Apoyar la reorganización vertical de ministerios y entidades del gobierno central. Incluyó los siguientes subcomponentes: (i) reorganización interna de ministerios y entidades; y (ii) ejecución de un plan de rehabilitación laboral, para apoyar a la reconversión, inserción, readaptación y capacitación de servidores desvinculados.

b) Reforma en la gestión del empleo público. Mejorar la gestión del talento humano al servicio del Estado, buscando la observancia del principio de mérito, así como la flexibilidad para permitir una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos. Este componente comprendió los siguientes subcomponentes: (a) el diseño e implementación de instrumentos de promoción de la meritocracia en el empleo público; y (b) la modernización del sistema de información y gestión del empleo público, mediante el diseño e implantación de un sistema compartido de nómina y gestión de recursos humanos

c) Fortalecimiento de sistemas transversales de gestión. Mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de algunas funciones horizontales de gestión de la APN. Este componente comprende los siguientes subcomponentes: (a) estrategia de gestión jurídica de la APN; y (b) sistema de gestión de activos fijos.

d) Integración de la información para la gestión pública. Hacer más confiable, oportuna, unificada y transparente a la información entre entidades y hacia los ciudadanos, relacionada con trámites, servicios y contratación pública. Este componente comprende los siguientes subcomponentes: (a) la promoción de acciones de Gobierno Electrónico (Portal de Servicios); y (b) el diseño e implementación de un sistema de compras y contrataciones gubernamentales (*E-Procurement*).

c. Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ **Plenamente Satisfactorio (PS)**

☐ Menos que Satisfactorio (MS)

☐ Insatisfactorio (I)

El diseño del programa fue muy bueno, si se tiene en cuenta la problemática y la complejidad que se buscaba alcanzar con el mismo. Al hacer parte de una estrategia integral del Estado colombiano, la contribución del Banco apoyó la generación de sinergias positivas al interior del Estado colombiano.

Como resultado de este diseño, se consolidaron esquemas institucionales que promovieran la coordinación entre entidades, lo que resultó fundamental para el avance y complementariedad de las distintas iniciativas. Salvo algunas precisiones que se hicieron durante la Misión de Medio Término, el diseño del marco lógico fue acorde con las actividades y resultados esperados, lo que permitió mantener un control adecuado de la ejecución del programa, llegando en variados casos a superar las metas planteadas y a realizar actividades adicionales no contempladas en el diseño, pero que contribuyeron a afianzar los resultados.

La decisión de incluir altos montos de recursos de contrapartida fue correcta, porque contribuyó al logro de resultados (menos recursos BID para mejores resultados).

Deficiencias de diseño encontradas

Las únicas posibles deficiencias que se encontraron en el marco del diseño se vinculan a: i) riesgos derivados del complejo esquema institucional establecido; ii) definición, secuencia y uso de los recursos de contrapartida; iii) definición ambigua de indicadores de resultados y productos.

Riesgos derivados del arreglo institucional definido: A pesar de la existencia de un manual operativo detallado, la ejecución se vio afectada por la existencia de diferencias y limitaciones institucionales (recursos tecnológicos, humanos,





físicos, etc.) al interior de los distintos ejecutores las cuales no fueron previstas inicialmente. Los mecanismos de articulación y coordinación definidos en dicho manual, no generaron los suficientes incentivos ni previeron alternativas para la efectiva supervisión tanto del Comité Directivo del Programa, como de su Secretaría Técnica.

Como resultado de esta situación, en su momento se definió, conjuntamente con el Banco, un esquema de supervisión temporal el cual demandó un enorme compromiso político por parte de los ejecutores. Más que la redefinición del manual operativo, este nuevo esquema se basó en la diferenciación entre agencias, reconociendo cuales eran sus fortalezas y necesidades durante la ejecución. La Secretaría Técnica encabezó un proceso de seguimiento contractual detallado, que permitió prestar un apoyo diferenciado.

Se recomienda al Banco, en los casos en los que se requiera de un esquema institucional similar a este: i) prever mecanismos de supervisión que reconozcan las diferencias institucionales y las necesidades de asistencia técnica de cada ejecutor; y ii) generar los suficientes incentivos de supervisión y coordinación, que permitan un ejercicio de sus funciones a cuerpos tales como el Comité Directivo y la Secretaría Técnica

Definición, secuencia y uso de los recursos de contrapartida: A pesar de que la contrapartida originalmente definida será superada en el 104,30% al finalizar la operación, la secuencia de actividades a ser financiadas con estos recursos no reflejaba el *pari-passu* establecido. Este se debió a que el 75,25% de los recursos de contrapartida correspondían al Componente No. 4, el cual solo era financiado en un 12,41% por los recursos de préstamo. A pesar de que la ejecución de este componente se dio dentro de plazos razonables, la secuencia de las actividades determinadas en el marco del mismo, no eran acordes con los compromisos financieros de la totalidad de la operación

Se recomienda al Banco, prever este tipo de situaciones a la hora de diseñar las operaciones de préstamo, en cuanto este indicador pudo haber sido interpretado como ineficiencia en la ejecución y pudo poner en riesgo la ejecución de otros componentes financiados con recursos de préstamo.

Definición de resultados esperados: Es recomendable que a futuro, el Banco y los ejecutores tengan en cuenta la complejidad de medición de algunos de los resultados esperados, así como el verdadero alcance de la operación. En el caso del Programa en cuestión, y tal como se manifestó en la Misión de Administración del 23 al 25 de octubre de 2006 (Anexo 2), la Evaluación Intermedia de la operación (Anexo 3) y la Misión de Medio Término (Anexo 4) se hubiera podido definir con mayor certeza el siguiente indicador:

1. Indicador original. Sube la productividad promedio¹ en la APN y se reduce en el 19.7% el costo real de la nómina en la rama ejecutiva del orden nacional (*baseline*: COL\$4.164.674 millones en el 2002, incluye empleados públicos y trabajadores oficiales; excluidos maestros de educación media y básica, y uniformados).

Indicador modificado:

- i) Sube la productividad promedio en las 9 entidades² de la APN evaluadas en su productividad
- ii) COL\$4.164.674 millones en el 2002 (incluye empleados públicos y trabajadores oficiales; excluidos maestros de educación media y básica, y uniformados). Se reduce en el 19.7% el costo real de la nómina en la rama ejecutiva del orden nacional *baseline*.

Definición de productos esperados: A futuro los ejecutores y el Banco podrían orientar su análisis al momento de definir indicadores de productos resultantes de intervenciones tales como las previstas en el programa de protección social, hacia la oferta de servicios más que a la demanda de los mismos. Como se desarrollará en la siguiente sección tanto los indicadores, como las actividades establecidas, no preveían una reacción como negativa por parte de los beneficiarios del Programa.

Definición del plazo del programa. La ejecución tomó dos años más de lo presupuestado. En primer término por demoras iniciales derivadas de trámites gubernamentales. Por otra parte debido a la complejidad técnica del programa y al hecho de que intervinieron varios ejecutores, todos ellos con marcada debilidad institucional, no suficientemente evaluada.

III. Resultados

El presente informe describe los resultados y productos alcanzados a la fecha. Es importante recordar que algunos de los resultados dependen de la finalización de las actividades aún en ejecución. Se estima que todos los indicadores serán cumplidos a cabalidad para la finalización del Programa (Octubre 31 de 2010).

¹Concepto de Productividad promedio definido como: Valor agregado de la APN / número de puestos de trabajo ocupados (equivalentes a 40 horas semanales).

² En principio la metodología se diseñó para un grupo de 11 entidades, sin embargo el ISS y la ESE Luís Carlos Galán Sarmiento entraron en proceso de liquidación en 2006 y 2007 respectivamente por lo que fueron excluidas de la siguiente fase del estudio.





a. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)	
Objetivos de Desarrollo /Propósitos	
1. La Administración Pública Nacional (APN) con su productividad incrementada a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales.	
Clasificación: P	
Indicadores Clave de Efectos Directos	Efectos Directos Logrados
Fin: Gasto Corriente de la APN como proporción del PIB, constante a partir del 2004 ³ .	Fin:
<u>Línea de Base</u> 1.B 1.79% (2003)	2004 – 1.43% 2005 – 1.41% 2006 – 1.70% 2007 – 1.43% 2008 – 1.42% 2009 – 1.77%
Este indicador tuvo un cambio metodológico que implica modificar la línea de base	
1.1 Sube la productividad promedio en las 9 entidades ⁴ de la APN evaluadas en su productividad	1.1. Sube la productividad promedio en 7 entidades evaluadas en sus productividades. (Agosto 2006) ⁵
1.2 Se reduce en el 19.7% el costo real de la nómina en la rama ejecutiva del orden nacional (incluye empleados públicos y trabajadores oficiales; excluidos maestros de educación media y básica, y uniformados).	1.2. Reducción del 19,65% (Ago. 2006) ⁶ (COL \$ 3.346.133 2006).
<u>Línea de Base</u> 1.2B COL\$ 4.164.674 (2002)	
Reformulación. N/A	
Reajuste ISDP: Durante los días 23 al 25 de octubre de 2006 se realizó una misión de administración la cual analizó la pertinencia de los indicadores del marco lógico. Como resultado de este proceso se precisaron algunos indicadores del Marco Lógico del Programa, los cuales se analizan en el presente documento. La ayuda de memoria de dicha misión se adjunta al presente documento. Ver <i>Anexo 2</i> .	
Clasificación Resumen de Objetivo(s) de Desarrollo (OD):	
[] Muy Probable (MP) [X] Probable (P) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (I)	

3 Gasto corriente de la APN calculado a partir del Gasto Total y Préstamo Neto del Sector Público consolidado, excluidos intereses, pensiones, inversiones, transferencias a gobiernos subnacionales, maestros de educación media y básica, y uniformados (policía y FFAA). El sector público consolidado está conformado por el sector público no financiero (Gobierno Nacional Central y Sector Descentralizado), el sector público financiero (Banco de la República y FOGAFIN) y los costos de la reestructuración financiera asumidos por el Gobierno Nacional Central. Cabe anotar que a partir del 2008 el DANE dejó de publicar la información del PIB base 1994 y ahora publica cifras base 2000.

4 En principio la metodología se diseñó para un grupo de 11 entidades, sin embargo el ISS y la ESE Luís Carlos Galán Sarmiento entraron en proceso de liquidación en 2006 y 2007 respectivamente por lo que fueron excluidas de la siguiente fase del estudio.

5 El efecto directo logrado registrado en este informe es producto de la evaluación de medio término, este indicador será actualizado en la evaluación final del proyecto que está realizando la firma Econometría.

6 Este indicador será actualizado en la evaluación final del proyecto que está realizando la firma Econometría.





Justifique brevemente la clasificación resumen del OD basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar las referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

- El logro de los objetivos de desarrollo se califica como "Probable" dado que a la fecha la tendencia de los tres resultados esperados así lo indica. Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta que el impacto de un programa de este tipo va más allá del impacto fiscal, es posible que los indicadores relacionados con reducción del costo real de la nómina se vea afectado bajo una nueva administración con políticas de gestión distintas.
- En este sentido y para futuras operaciones de este estilo, se recomienda al Banco:
 - 1) Elaborar evaluaciones durante la etapa de diseño de las operaciones que le permitan establecer adecuadamente la línea de base de indicadores tales como los de productividad institucional. La metodología desarrollada por el DNP y la firma Fedesarrollo, podrá ser insumo para dicha actividad.
 - 2) Tener en cuenta el alcance de las reformas transversales a la hora de definir los indicadores fiscales que se busca impactar. Se sugiere en este sentido, utilizar indicadores tales como el reducciones en el costo real del gasto de funcionamiento de la rama ejecutiva sin lo que atañe a la nómina estatal

Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.

El Documento de Estrategia País (GN-2052-1) vigente al momento de aprobar la mencionada operación consideraba cinco áreas prioritarias en cuanto a la interacción entre el Banco y el País: (i) logro de la pacificación, (ii) reducción de la pobreza y desigualdad, (iii) consolidación de la descentralización, (iv) modernización del Estado y (v) crecimiento sostenible. Se preveía entonces que la operación objeto de este documento contribuiría al objetivo de modernización del Estado, pero al mismo tiempo, con el avance de las reformas y actividades que ayuden a fortalecer la confianza en el Estado, aumentar la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental y mejorar los sistemas de regulación y control, también contribuirá a recuperar un nivel de crecimiento sostenible.

Teniendo en cuenta los resultados de la operación se puede afirmar que el presente programa contribuyó al desarrollo de nuevas capacidades y a la modernización del Estado colombiano, en cuanto hizo parte de una política de reforma estructural del Estado como lo fue el PRAP. Los resultados acá alcanzados, han sido integrados a la administración pública nacional, y se han convertido en ejes fundamentales del funcionamiento diario del Estado colombiano.

b. Externalidades

En el marco de los espacios de coordinación que se derivaron de la presente operación, se generaron sinergias, no previstas originalmente, entre diferentes entidades y organismos. Esto fue particularmente notorio en los temas de gestión de activos, reestructuraciones y empleo público:

1. El Documento CONPES 3493 de 2007 planteó convertir a CISA en la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Gestión de Activos, función que estaba a cargo del Departamento Nacional de Planeación –DNP- y que ejecutó a través del Programa de Gestión de Activos –PROGA-, usando recursos de esta operación. Posteriormente y mediante el decreto 3297 de 2009, se adoptó la decisión de suprimir la Comisión y se le asignó a CISA la coordinación completa de la gestión de activos públicos de la Nación, lo que permitió a esta última transformarse de una colectora de bienes de las entidades financieras, a la única gestora pública de activos del Estado.
2. En la reestructuración de una entidad confluyen varias entidades con perspectivas complementarias: desde el punto de vista fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; desde el punto de vista organizacional, el DAFP; desde el punto de vista técnico, el DNP; y desde el punto de vista sectorial, la entidad cabeza de sector. A raíz de la necesidad de articular las diferentes perspectivas para ejecutar este componente, se creó el Comité Técnico liderado por la oficina coordinadora del PRAP en DNP.
3. El contrato ejecutado de Talento Humano bajo el componente de Defensa Judicial de la Nación, el cual contó con el apoyo del DAFP y la Escuela Superior de la Administración Pública.
4. El Banco jugó un rol importante como catalizador del proceso, promoviendo la dinámica para el diseño y ejecución del programa, lo cual permitió superar muchos obstáculos entre las instituciones involucradas.
5. El programa de reforma y modernización del sector público era un compromiso prioritario en la campaña del Gobierno actual antes que llegara al poder a mediados de 2002 y desde entonces se ha mantenido. Durante la etapa de diseño de esta operación, el Banco ha trabajado estrechamente en asociación con el Gobierno y apoyado firmemente el conjunto de reformas. Se trata de una experiencia relevante en modernización de la gestión pública. Todo este proceso ocurrió de forma





consistente con la estrategia de modernización del Estado del Banco aprobada en el 2003 y generó externalidades muy positivas en la ejecución del Programa, contribuyendo en mantener las reformas en la agenda del gobierno.

c. Productos

III. PROGRESO EN LA EJECUCION (PE)			
Componentes (Productos):			
1. Componente 1: REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (APN) ⁷			
Costo Total Componente 1: 3.183.974,08			
Contrapartida: 443.286,70		BID: 2.935.409,35	Desembolso BID: 100%
		Clasificación: S	
<u>Indicadores Clave de Productos Planeados</u>		<u>Productos Logrados</u>	
1.1 REORGANIZACION Y RACIONALIZACION			
1.1.1	Disminuye la dispersión institucional en la APN con la reducción del 10% del número total de entidades	1.1.1. Disminuye la dispersión institucional en la APN con la reducción del 20,5% del número total de entidades a marzo de 2010 (240 entidades).	
	<u>Línea de Base</u>	<u>Meta a la Terminación</u>	
1.1.1B	302 (2002)	1.1.1E	271 (2010)
1.1.2	Disminuye el número de puestos de trabajo en la APN (excluidos maestros de educación media y básica, uniformados y vacantes) en 15%	1.1.2. Disminuye el número de puestos de trabajo en la APN en 16,2% (Ago. 2006) ⁸ (129.862 puestos de trabajo).	
	<u>Línea de Base</u>	<u>Meta a la Terminación</u>	
1.1.2B	155.000 (2002)	1.1.2E	132.500 (2008)
1.1.3	Publicadas 110 reorganizaciones de ministerios y entidades (37% de la APN), incluyendo eliminación de superposiciones, liquidaciones, reducción de niveles jerárquicos, cambios de adscripción, supresión de vacantes y reagrupamiento de actividades fragmentadas, al final del Programa	1.1.3. 182 reorganizaciones de ministerios y entidades, 60,26% de las 302 entidades de la APN. (Mar. 2010)	
	<u>Línea de Base</u>	<u>Meta a la Terminación</u>	
1.1.3B	0 (2002)	1.1.3E	110 (2010)
1.1.4	Hasta 15 entidades prioritarias apoyadas en sus planes de mejoramiento de la gestión organizacional, al final del Programa.	1.1.4. 24 entidades apoyadas en sus planes de mejoramiento de la gestión organizacional (Dic. 2009)	
	<u>Línea de Base</u>	<u>Meta a la Terminación</u>	
1.1.4B	0 (2002)	1.1.4E	15 (2010)
1.2 PLAN DE PROTECCION SOCIAL			
1.2.1	Plan de rehabilitación laboral ofertado a 100% de los servidores desvinculados,	1.2.1 Plan de rehabilitación	

⁷ Se efectuarán comentarios adicionales una vez se complete la ejecución contractual.

⁸ Idem nota No. 5





<p>con la siguiente cobertura esperada al final del programa, en relación con el número de desvinculados:</p> <p>Asistencia psico-social a 50%; Intermediación laboral a 30%; Apoyo al auto-empleo a 15%; y Capacitación a 30%.</p>	<p>laboral ofertado al 100% (11.435 ex funcionarios) con la siguiente cobertura hasta 30 de septiembre de 2007.</p> <p>Asistencia psico-social a 35%, 3.125 personas. Intermediación laboral a 11%, 949 personas. Apoyo al auto-empleo a 2%, 204 personas. Capacitación a 51%, 4.540 personas.</p>
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</p> <p>Producto 1.2.1. Se plantearon indicadores basados en los niveles de cobertura esperada, más que en los servicios efectivamente prestados. A pesar de que el Gobierno a través del DNP, construyó estadísticas que le permitieron medir el nivel de penetración del PPS, el cual fue del 100% de la población afectada (se le ofreció los servicios a todos los desvinculados por las reestructuraciones), la participación de los mismos fue muy inferior a la esperada. Igualmente se identificó como falencia de la definición de los productos, la inexistencia de incentivos que permitieran el monitoreo de los beneficiarios del Programa.</p> <p>Durante la ejecución el ejecutor monitoreó sistemáticamente los metas avances e introdujo los correctivos necesarios. En consecuencia, se realizó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Para dar continuidad a los Programas de Mejoramiento de Competencias Laborales, se identificó la necesidad de gestionar la integración del PPS al Sistema de Protección Social. Esto con el fin de que se gestionara de una manera más eficiente la permanencia en los procesos iniciados - talleres de sensibilización en finanzas personales y opciones de carrera, la capacitación para mejorar el perfil laboral y para la creación de empresa, y el acompañamiento en el proceso de intermediación laboral del PPS-.b. Se contrató una consultoría que realizó una evaluación del Sistema de Protección Social la cual concluyó que no existe un agente rector especializado en Protección Social y que la información y ejecución de los diferentes planes y programas se hace de manera desarticulada y dirigida sólo a atender individuos o grupos de manera independiente, sin ninguna oportunidad de potenciar sus capacidades en conjunto con su núcleo familiar.c. En derivación se recomendó crear y consolidar una institucionalidad y capacidad regulatoria que corrija la dispersión, heterogeneidad en las ofertas en materia de protección social y la falta de coordinación del universo de entidades que las ejecutan, de tal manera que se consolide un verdadero Sistema Nacional de Protección Social para el país.d. En ese sentido, y con el fin de fortalecer la institucionalidad y aumentar la efectividad de la intervención, se decidió integrar los componentes del Plan de Protección Social, especialmente los Programas de Mejoramiento de Competencias Laborales, a las entidades ejecutoras como lo son el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA y la Escuela Superior de la Administración Pública -ESAP, bajo los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.	
<p>Reestructuración: Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (aprobado por el Departamento Operativo): <input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No.</p>	
<p>2. Componente 2: REFORMA EN LA GESTION DEL EMPLEO PUBLICO</p> <p>Costo total del Componente 2: 3.291.865,72</p> <p>Contrapartida: 329.032,88 BID: 2.962.832,84 Desembolso BID: 100 % Clasificación: ⁹</p>	
<p><u>Indicadores Clave de Productos Planeados</u></p> <p>Al final del Programa:</p> <p>2.1 PROMOCION DE LA MERITOCRACIA</p> <p>2.1.1 Disminuye en al menos 20% la tipología de puestos de la APN y cuadros funcionales de empleo definidos.</p>	<p><u>Productos Actuales</u></p>

⁹ Clasificación pendiente hasta que finalice la ejecución de todos los proyectos que conforman el componente.



<u>Línea de Base</u>		<u>Meta a la Terminación</u>	
2.1.1aB	189 denominaciones en el Sist General de Nomenclatura (Dic. 2005)	2.1.1aE 151 denominaciones en el Sist. General de Nomenclatura (Oct. 2010)	2.1.1a 140 denominaciones en el Sistema General de Nomenclatura. Reducción del 26%. (Dic. 2008)
2.1.1bB	275 denominaciones en el Sist Especif. de Nomenclatura (Dic. 2005)	2.1.1bE 220 denominaciones en el Sist. Especif. de Nomenclatura (Oct. 2010)	2.1.1b 282 denominaciones en el Sistema Específico de Nomenclatura (Dic. 2008)
			5 cuadros funcionales realizados.
2.1.2	Nuevo modelo de evaluación del desempeño implementado.		2.1.2. Modelo de evaluación del desempeño implementado y reglamentado. Con la ley 909 del 2004, la Comisión Nacional del Servicio Civil asumió el modelo de evaluación. Mediante el decreto 1227 de 2005 se reglamentó la materia y se han adoptado los modelos tipo mediante el Acuerdo No. 55 de 2006.
2.1.3	Modelo de Gerencia Pública diseñado e implementado		2.1.3. Modelo diseñado e implantado
2.2 SISTEMA DE INFORMACION Y GESTION DEL EMPLEO PUBLICO - SIGEP			
2.2.1	Por lo menos 20% de las entidades, correspondientes al 40% de funcionarios de la APN, estarán integradas al nuevo sistema (excluidos uniformados).		2.2.1. 0% de las entidades integradas al nuevo sistema.
	<u>Línea de Base</u>	<u>Meta a la Terminación</u>	
2.2.1B	0% (2002)	2.2.1E 20% (2010)	
2.2.2	Estará conformada una base única de datos de personal y nómina basada en información de calidad, accesible, y transparente.		2.2.2. No se ha conformado una base única de datos de personal y nómina basada en información de calidad, accesible y transparente
2.2.3	La auditoría automatizada generará ahorros acumulativos en la nómina total de la APN.		2.2.3. No se han generado ahorros acumulativos en la nómina total de la APN resultado de auditoría automatizada
2.2.4	Habrán planes anuales de previsión de necesidades de recursos humanos elaborados por 20% de las entidades de la APN.		2.2.4. No hay planes de previsión de necesidades elaborados por las entidades de la APN
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.			





Producto 2.1.1B El incremento en los sistemas especiales de nomenclatura, se dieron porque el Gobierno Nacional determinó crear regímenes de salarios especiales en entidades como la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, Colpensiones, DIAN, Positiva, ICFES, ICETEX y Ministerio de Defensa.

Los cuadros funcionales fueron realizados y se encuentran en proyectos de Decreto. Corresponden a: Servicio al Ciudadano, Aeronáutica, DIAN, Control Interno y Gestión jurídica.

Producto 2.1.3 El modelo de acuerdos de gestión y la metodología para evaluar la gestión y el desempeño de los gerentes públicos colombianos, está siendo utilizado por las entidades desde el año 2005 hasta la fecha. La línea base del año 2005, para las entidades del orden nacional, fue de 347 gerentes públicos con acuerdos de gestión concertados; los últimos datos del año 2009 reportaron 1.287 gerentes públicos con acuerdos de gestión, lo que ha representado un incremento significativo.

El Sistema de Información y Gestión del Empleo Público se encuentra en verificación para aceptación del producto final se tiene previsto recibirlo en Agosto de 2010.

Producto 2.2.1 Las Entidades serán integradas al nuevo sistema una vez éste sea recibido a satisfacción. Se tiene previsto el cumplimiento de este indicador en octubre de 2010.

Producto 2.2.2 La base de datos única se encuentra diseñada y contiene en su modelo funcional los datos de personal y nómina tales como: hoja de vida, salarios y nomenclatura etc. El Indicador se cumplirá una vez sea recibido a satisfacción el sistema.

Producto 2.2.3 Fueron implementadas las trillas de auditoría que permitirán controlar el cumplimiento de la norma en cuanto a Topes Salariales, Situaciones Administrativas, Inhabilitaciones para vinculación, en caso de recibir más de una erogación por parte del tesoro público. El Indicador se cumplirá una vez sea recibido a satisfacción el sistema. Los efectos del indicador en cuanto a costos se podrán estimar a partir de los datos que se ingresen al sistema una vez este sea puesto en producción.

Producto 2.2.4 Los planes anuales de provisión de vacantes podrán ser extraídos del sistema, una vez la información de vacantes y vinculaciones sea gestionada en el sistema.

Ante la complejidad técnica que involucró el diseño e implementación del SIGEP, y dadas las restricciones en recursos humanos y financieros del DAFP, se realizaron las siguientes actividades:

- Se reasignaron recursos de imprevistos para financiar aumentar la duración de la interventoría del contrato de desarrollo de dicho sistema con la firma PriceWaterHouseCoopers. Dicha actividad, buscaba fortalecer la posición técnica del ente ejecutor. Para información adicional, favor remitirse al informe final de dicha interventoría (Anexo 5).
- Tanto el PNUD como el Banco, proveyeron recursos adicionales de asistencia técnica para financiar la contratación de un consultor nacional de alto nivel, que asesorara a la Dirección del DAFP y al contratista en el desarrollo del Sistema. Para información adicional ver informe final de dicha consultoría (Anexo 6)
- La Secretaría Técnica y el DAFP definieron en coordinación con el Banco, un esquema de monitoreo y gestión de riesgos, que mitigó los riesgos de ejecución y redujo al máximo los retrasos. Favor remitirse a ejemplo del esquema definido (Anexo 7).
- El Banco contrató a un consultor internacional, quien acompañó y asesoró a las partes en la ejecución del contrato de desarrollo e implementación del Sistema. Para información adicional ver informe final de dicha consultoría (Anexo 8)

Se recomienda al Banco, ampliar el análisis de capacidad institucional, siempre y cuando se prevea que se requerirían capacidades técnicas de alta complejidad como aquellos que requirió la implementación del SIGEP, con el fin de aumentar la efectividad en la consecución de los objetivos de desarrollo. Sin las actividades anteriormente mencionadas, el DAFP no hubiera contado con las herramientas necesarias para llevar a buen término el mencionado contrato.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (aprobado por el Departamento Operativo): ☐ Sí ☒ No.

3. Componente 3: FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS TRANSVERSALES DE GESTION.
PRODUCTOS

Costo total del Componente 3: 2.773.846,28

Contrapartida: 365.655,08

BID: 2.408.191,20

Desembolso BID: 100 %

Clasificación: S



DEV
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR April 2006



Indicadores Clave de Productos Planeados	Productos Actuales
<p>3.1 GESTION JURIDICA DE LA APN</p> <p>3.1.1 Esquema de coordinación interinstitucional diseñado y operando al final del Programa</p> <p>3.1.2 Sistema informático de seguimiento y control de la actividad litigiosa de la APN accesible al 100% de las entidades de la APN al final del Programa</p>	<p>3.1.1 Modelo de Gestión Jurídica Pública diseñado y con prueba piloto en 4 entidades de la APN. (Oct. 2009). Proyecto de Decreto elaborado, para normalizar el modelo y su implementación.</p> <p>3.1.2. Sistema de seguimiento y control de la actividad litigiosa Pleitos de la Nación en diseño y construcción.</p>
<p>3.2 SISTEMA DE GESTION DE ACTIVOS FIJOS</p> <p>3.2.1 Inventario físico y jurídico de los activos de la APN concluido para 40% de los activos de los Ministerios (en el país hay más de 100.000 inmuebles, entre bienes de uso público y uso fiscal, de los cuales cerca de 25.000 inmuebles de uso fiscal pertenecen al gobierno central de la rama ejecutiva, y cerca de 2000 a los Ministerios).</p> <p>3.2.2 Saneamiento jurídico de al menos 625 inmuebles; y avalúo de al menos 1000, al final del Programa.</p> <p>3.2.3 Sistema de Información Gerencial de Activos (SIGA) operando en 85 entidades, con información depurada y actualizada, al final del programa.</p> <p>3.2.4 Reducción de 10% en la participación de los gastos de mantenimiento en el presupuesto de, al menos, 25 entidades publicas</p> <p>3.2.5 Proyecto de Ley sobre Gestión de Activos presentado al Congreso durante el actual período de Gobierno.</p>	<p>3.2.1. Inventario físico y jurídico concluido para 100% de los activos de los ministerios: 528 inmuebles (excluido Mindefensa). Avalúo de 900 bienes. (Junio 2008).</p> <p>3.2.2 Estudios con fines de saneamiento de 4.135 inmuebles y avalúos de 1591 (Junio 2008).</p> <p>3.2.3. Sistema de Información operando en 130 entidades con información depurada y actualizada en el momento de entregar el SIGA a CISA (Junio 2008).</p> <p>3.2.4. Reducción del 4% en la participación en los Gastos de administración y mantenimiento (Junio 2008).</p> <p>3.2.5 Iniciativas legales presentadas y aprobadas por el Congreso de la República para ampliar los mecanismos de enajenación de activos que pueden utilizar las entidades estatales, con la siguiente evolución:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ley 1150 de 2007: mediante la cual se modificó Ley 80 de 1993. 2. Ley 1105 de 2006 mediante la cual se modifica la Ley de Entidades en Liquidación. Publicada el 13 de diciembre de 2006.





<p>3.2.6 Al menos 85 funcionarios capacitados en gestión de activos.</p>	<p>3. Aprobación Documento CONPES 3493 -CISA PROGA- con fines de gestión de los bienes inmuebles objeto entidades PROGA.</p> <p>4. Ley 1151 de 2007: Plan Nacional de Desarrollo, inclusión del artículo 139 mediante el cual se realiza el saneamiento de titulación de bienes inmuebles de la Nación.</p> <p>5. Proyecto de Ley de Gestión de Activos mediante el cual se crea un estatuto unificado para la gestión de activos inmobiliarios estatales.</p> <p>6. Proyecto Decreto Reglamentario Art. 139 Ley 1151 de 2007 Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>7. Proyecto de Decreto Reglamentario del literal e) del numeral 2º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 – Modificatoria de la ley 80 de 1993</p> <p>8. Decreto Reglamentario 4848 de 2007</p> <p>9. Decreto Reglamentario 4444 de 2008</p> <p>10. Decreto Reglamentario 4637 de 2008.</p> <p>11. Decreto 2811 de 2009 reglamentario del artículo 139 de la Ley 1151 de 2007.</p> <p>12. Decreto 3297 de 2009</p> <p>3.2.6. 95 funcionarios capacitados (Dic. 2009)</p>
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</p> <p>Producto 3.1.1 Durante la ejecución del proyecto se presentaron varios cambios normativos (Dcto. 200/03 y 4530/08) que introdujeron nuevos elementos a tener en cuenta para poner a operar el modelo. Dicha variación normativa, también dificultó la estructuración definitiva de la norma mediante la cual se adopta el modelo, situación que nuevamente afronta el proyecto, dada la iniciativa legislativa de separación de los ministerios de Interior y Justicia. En síntesis, factores normativos generaron una inestabilidad jurídica que impidió en definitiva culminar con la expedición de la norma que regularía la puesta en marcha del modelo.</p> <p>Producto 3.1.2 La estructura técnica en la que se diseñó inicialmente el sistema impidió la migración masiva de más de 250.000 procesos de las entidades de la APN. Motivo por el cual se requirió diseñar una base de datos de apoyo al Sistema la cual permitirá migrar masivamente todos los procesos judiciales a 2009 y permitir una vez en funcionamiento la actualización de dichos registros, así como el ingreso de nuevos procesos vía web</p> <p>Producto 3.2.1 La cifra de 2000 inmuebles de ministerios de la línea de base fue suministrada en su momento por la Contaduría General de la Nación, sin embargo, una vez levantado el inventario, se encontró que los Ministerios contaban con 800 inmuebles.</p> <p>Producto 3.2.2 No se contrató el saneamiento jurídico como tal, toda vez que esto implicaba tener la representación legal de cada entidad, lo que dificultaba la ejecución de dicho saneamiento. Por esta razón, se contrataron 2 consultorías de estudios de títulos con fines de saneamiento jurídico para que cada entidad iniciara los procesos de saneamiento a los cuales se les hizo seguimiento hasta que el PROGA estuvo en el DNP, llegando a aproximadamente 1200 bienes saneados de los 4.135 objeto de los estudios.</p> <p>Producto 3.2.3 Actualmente, el SIGA se encuentra operando en 435 entidades, administrado por CISA.</p>	





Producto 3.2.4 El menor porcentaje registrado en el indicado, se explica por: i) a partir de junio de 2008, se entregó la administración y ejecución del PROGA a CISA, ii) una vez levantado el inventario, se pudo identificar que del número de inmuebles de propiedad de los ministerios reportados a la Contaduría no era 2000 (línea de base) sino 800, y iii) el número de entidades sobre el que se realizó el estudio de reducción de la participación de los gastos de mantenimiento en el presupuesto no fue 25 sino 99.

Similar a lo ocurrido con el desarrollo del SIGEP, el diseño e implementación de Sistema de seguimiento y control de la actividad litigiosa requería de recursos humanos y técnicos mayores a los que estaban a la disponibilidad del MIJ. Adicionalmente, al momento de definir el alcance del proyecto, no se previeron las limitaciones del marco institucional que gestiona la defensa judicial de la nación. Como resultado de esta situación y a pesar de los esfuerzos realizados por parte del ejecutor, a la fecha no se cuenta con un sistema que cumpla con las expectativas y necesidades del Estado colombiano, para el corto plazo se implementará una base de datos de apoyo al Sistema que permitirá migrar la información de los procesos judiciales.

En el futuro, se recomienda al Banco:

Ampliar el análisis de capacidad institucional, siempre en cuando se prevea que se requerirían capacidades técnicas de alta complejidad como aquellos que requirió el Litigob

Fortalecer el marco institucional que gestiona la defensa judicial de la nación y vincular actores institucionales adicionales tales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de generar mayor efectividad a la hora de implementar los incentivos de coordinación requeridos para la utilización del sistema. Al ser el Ministerio de Hacienda, el cliente principal de la información relacionada con el Pasivo Contingente de la Nación, su participación en esta iniciativa resulta fundamental para su implementación.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (aprobado por el Departamento Operativo): [] Sí [X] No.

4. Componente 4: INTEGRACION DE LA INFORMACION PARA LA GESTION PUBLICA

Costo total del Componente 4: 13.885.131,63

Contrapartida: 13.539.653,30

BID: 345.478,33

Desembolso BID: 100 %

Clasificación: MS

Indicadores Clave de Productos Planeados

Productos Actuales

4.1 GOBIERNO ELECTRONICO (Portal de Servicios)

4.1.1 Trámites identificados, priorizados, seleccionados y categorizados para su automatización al final del Programa.

Línea de Base

4.1.1B 0 (2002)

4.1.1. 30 tramites identificados, priorizados, seleccionados y categorizados para su automatización.

4.1.2 Mínimo de 20 trámites de alto impacto desarrollados para ofrecerlos en línea sobre la plataforma tecnológica de base diseñada, al final del Programa.

Línea de Base

Meta a la Terminación

4.1.2B 0 (2002)

4.1.2E 20 (2010)

4.1.2. 10 trámites de alto impacto desarrollados para ofrecerlos en línea

4.1.3 Al final del Programa, aumento en la cantidad de las informaciones disponibles a la ciudadanía y otras instituciones en por lo menos el 50%

Unidad: Sitios Internet de entidades públicas con un promedio de 480.000 visitas mensuales

Línea de Base

Meta a la Terminación

4.1.3B 496 (2002)

4.1.2E 744 (2010)

4.1.3. Se cuenta con 3.378 enlaces a sitios Web en el Portal del Estado Colombiano, lo cual representa un aumento del 581% (línea de base 2002: 496). Adicionalmente, se han revisado y publicado 3.029 Trámites y 456 servicios en el Portal del Estado Colombiano.





4.2 SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES		A la fecha se cuenta con 2.221 enlaces de información en el Portal del Estado Colombiano.
4.2.1	Sistema Integral de Contratación Electrónica diseñado al final del Programa	4.2.1. Diseño detallado de la primera etapa de la Fase Transaccional del Sistema Integral de Contratación Electrónica terminado
4.2.2	Fase informativa del Sistema Integral de Contratación Electrónica desarrollada e implementada y accesible al 100% de las entidades de la APN, al final del Programa	4.2.2. Fase informativa del Sistema desarrollada e implementada y accesible al 100% de las entidades de la APN.
4.2.3	Iniciado el desarrollo e implementación de la Fase transaccional	4.2.3. Finalizó el contrato para el desarrollo e implementación de la Fase transaccional. Se construyó el 100% de la primera y segunda etapa. Se realizó el proceso de estabilización y se realizó la entrega a operación de la solución.
4.2.4	100 entidades del orden nacional y territorial capacitadas y utilizando alguno de los servicios del Sistema Integral de Contratación Electrónica al final del Programa	4.2.4. A la fecha, 244 entidades de orden nacional y 2.123 entidades de orden territorial han sido capacitadas y registradas en el Portal de Contratación www.contratos.gov.co .
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.		
Producto 4.1.2 El Indicador se cumplirá antes de finalizar el proyecto, una vez sea termine el desarrollo de las cadenas de trámites de licencias ambientales y subsidios de vivienda.		
Producto 4.2.3 El sistema electrónico para la contratación electrónica ha surtido varios cambios debido a los ajustes en la normatividad vigente, por esta razón ha sido necesario realizar un proceso de evaluación jurídica y redefinición de procesos en los casos que ha sido necesario, conllevando a la construcción y ajuste de varios módulos.		
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (aprobado por el Departamento Operativo): [<input type="checkbox"/>] Sí [X] No.		

d. Costos del Proyecto

El cuadro a continuación resume el desempeño financiero de la operación, con respecto al presupuesto originalmente previsto.





CATEGORÍA	Presupuesto Original (miles US\$)			Presupuesto Actual (miles US\$)			% DIFERENCIA		
	BID	Aporte Local	Total	BID	Aporte Local	Total	BID	Aporte Local	Total
1. ADMINISTRACIÓN	553,00	866,00	1.419,00	757,52	2.485,13	3.242,65	36,98%	186,97%	274,44%
Costos Administrativos y Coordinación Técnica	-	744,00	744,00	50,00	2.132,92	2.182,92	-	186,68%	193,40%
Programa	-	744,00	744,00	50,00	2.132,92	2.182,92	-	186,68%	193,40%
Coordinación de la Reforma de la APN (PRAP)	553,00	122,00	675,00	707,52	352,21	1.059,73	27,94%	188,70%	57,00%
2. COSTOS DIRECTOS	8.926,00	7.197,00	16.123,00	8.651,91	14.677,63	23.329,53	-3,07%	103,94%	44,70%
Componente: Reestructuración de la APN	2.784,00	270,00	3.054,00	2.935,41	443,29	3.378,70	5,44%	64,18%	10,63%
(a) Reorganización de ministerios y entidades, y liquidaciones	2.784,00	-	2.784,00	2.935,41	188,55	3.123,96	5,44%	-	12,21%
(b) Plan de protección social a desvinculados.	-	270,00	270,00	-	254,74	254,74	-	-5,65%	-5,65%
Componente: Reforma en la Gestión del Empleo Público.	2.832,00	240,00	3.072,00	2.962,84	329,03	3.291,87	4,62%	37,10%	7,16%
(a) Instrumentos de promoción de la meritocracia.	149,00	40,00	189,00	154,60	73,31	227,91	3,76%	83,28%	20,59%
(b) Sistema de información y gestión de empleo público.	2.683,00	200,00	2.883,00	2.808,24	255,72	3.063,96	4,67%	27,86%	6,28%
Componente: Fortalecimiento Sistemas Transversales de Gestión	2.407,00	317,00	2.724,00	2.408,19	365,65	2.773,84	0,05%	15,35%	1,83%
(a) Estrategia de Gestión Jurídica de la APN.	672,00	-	672,00	712,02	64,77	776,79	5,96%	-	15,59%
(b) Gestión de Activos Fijos	1.735,00	317,00	2.052,00	1.696,17	300,88	1.997,05	-2,24%	-5,09%	-2,68%
Componente: Integración de la información para la gestión pública.	903,00	6.370,00	7.273,00	345,47	13.539,65	13.885,12	-61,74%	112,55%	90,91%
(a) Gobierno Electrónico - Portal de Servicios.	439,00	3.435,00	3.874,00	248,58	4.715,93	4.964,51	-43,38%	37,29%	28,15%
(b) Sistema de Compras y Contrataciones Gubernamentales-e-procurement.	464,00	2.935,00	3.399,00	96,89	8.823,72	8.920,61	-79,12%	200,64%	162,45%
3. COSTOS CONCURRENTES	246,00	33,00	279,00	324,89	127,19	452,08	32,07%	285,42%	62,04%
(a) Auditoría	60,00	-	60,00	68,76	53,06	121,82	14,60%	-	103,03%
(b) Monitoreo y Evaluación	186,00	33,00	219,00	256,13	74,13	330,26	37,70%	124,64%	50,80%
4. IMPREVISTOS	621,00	319,00	940,00	-	-	-	-100,00%	-100,00%	-100,00%
5. COSTOS FINANCIEROS (Comisión de Crédito)	-	50,00	50,00	-	4,42	4,42	-	-91,16%	-91,16%
TOTAL	10.346,00	8.465,00	18.811,00	9.734,32	17.294,37	27.028,68	-5,91%	104,30%	43,69%

Explique brevemente diferencias.

El costo total del proyecto fue superior a lo originalmente planeado debido a que la Nación aportó un 104,30% más de recursos financieros, recursos que fueron utilizados para: i) ampliación de la cobertura y de los resultados, ii) apoyo a la implementación de varias de las actividades y iii) asegurar la sostenibilidad de las mismas.

Dado que la ejecución financiera y presupuestal del proyecto se llevó a cabo mediante un esquema de multi institucional que comprendía cuatro ejecutores, una secretaría técnica y una Agencia Administradora de los Recursos, tanto los recursos del crédito como la contrapartida local se manejaron mediante las cuentas del PNUD, por lo cual los valores consignados corresponden a la totalidad de recursos involucrados en el proyecto.

Las diferencias entre el presupuesto original y el ajustado, responden a lo siguiente:

1. Reducción de los recursos del crédito por valor de US\$611.672,07, debido a una mayor apropiación de recursos de contrapartida por parte del Fondo de Comunicaciones - Programa Agenda de Conectividad. Las actividades previstas a ser financiadas con recursos del Banco, fueron llevadas a cabo con recursos de la Nación. En su momento no fue posible reasignar estos recursos a otra entidad ejecutora, debido a las leyes presupuestales colombianas las cuales no permitían este tipo de traslado por razones de de cupo fiscal.





Categorías afectadas por la reducción de recursos del crédito

Categoría		BID (Ppto. original)	BID (Reducción)	BID (Ppto. ajustado)
02.04.00	Componente: Integración de la información para la gestión pública.	903,00	557,52	345,48
02.04.01	Subcomponente: a) Gobierno Electrónico - Portal de Servicios.	439,00	190,42	248,58
02.04.02	Subcomponente: a) Sistema de Compras y Contrataciones Gubernamentales-e-procurement.	464,00	367,11	96,89
04.00.00	Imprevistos	308,61	54,15	254,46
		1.211,61	611,67	599,94

2. Asignación de imprevistos del crédito a las diferentes categorías de acuerdo al PA vigente en el momento del traslado.
3. Traslado de recursos del crédito entre categorías con el fin de adecuar el presupuesto a costos vigentes (manejo de saldos) y a decisiones tomadas durante la ejecución, también de acuerdo con el PA vigente en el momento del traslado.

A pesar de haber sido desembolsado en su totalidad, se prevé que se hará una última solicitud de traslado de recursos entre categorías con el fin de utilizar saldos resultantes del comportamiento de la tasa de cambio, previo a la última justificación.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Factores Positivos

- A pesar del complejo arreglo institucional, los distintos ejecutores, el PNUD y la Secretaría Técnica del programa evidenciaron flexibilidad y voluntad para gestionaron de manera efectiva los recursos. Superada la curva de aprendizaje propia del inicio de toda operación, la ejecución, comunicación y coordinación fue cada vez más efectiva.
- Las herramientas de supervisión y monitoreo a la ejecución financiera y al cumplimiento de los Planes Operativos Anuales desarrolladas por la Secretaría Técnica, resultaron críticas para la ejecución secuencial y organizada del empréstito. El Anexo 9, incluye un informe de seguimiento a indicadores adicionales del marco lógico, a los indicadores de los Planes Operativos Anuales y a la ejecución contractual y financiera.
- La falta de una mayor coordinación entre los procesos del Gobierno, el PNUD y el Banco, produjo importantes cuellos de botella durante la ejecución del programa, que fueron subsanados a medida que las partes mejoraban los tiempos de respuesta. La unión de esfuerzos entre los cuatro ejecutores, el PNUD, el BID y la Secretaría Técnica, permitió un desarrollo ordenado y eficaz de las tareas a partir de la socialización de resultados, el análisis de problemáticas comunes, y la fijación de estándares para la ejecución de los proyectos.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco¹⁰

¹⁰ No se ha efectuado, como consecuencia de que el proceso de ejecución no ha finalizado.





Clasificación del Desempeño del Banco

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	--	--	---

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Marco Institucional. Con el fin de garantizar la sostenibilidad de esta intervención se requiere fomentar la institucionalización de estas políticas. En este sentido se recomienda al Gobierno y al Banco promover:

- Realizar estudios y definir el marco institucional apropiado para la gestión de políticas tales como gestión de activos, defensa judicial de la nación, compra electrónica y empleo público, de acuerdo a los nuevos requerimientos definidos por esta operación.
- Adecuación institucional y la reingeniería de procesos al interior de las entidades rectoras de cada una de las temáticas.
- Definición e implementación de regulación necesaria para la implementación de las subsiguientes fases de estas iniciativas. En este punto se abre un amplio margen para discutir reformas con el nuevo Gobierno, especialmente por la contrarreforma para la separación de varias carteras ministeriales que se anuncia. La agenda no está cerrada; hay proyectos PRAP que aún requieren apoyo para garantizar su sostenibilidad.

Gestión de la Información. Dado que la subsiguiente etapa de varias de las iniciativas aquí ilustradas involucra la migración de la información a los nuevos sistemas, resulta fundamental para el éxito y sostenibilidad de los resultados que se defina a la brevedad una estrategia de gestión de la calidad de la información.

b. Riesgos Potenciales

El cambio de administración puede afectar la continuidad del programa si en los distintos ejecutores no hay el suficiente compromiso para garantizar la sostenibilidad de los proyectos. En este sentido, es muy importante el papel que el BID pueda representar frente a la nueva administración, para ilustrarla respecto de sus responsabilidades en el sostenimiento del programa de modernización de la APN.

Algunos sistemas de información aunque implementados no quedan en plena operación. Se trata de desarrollos – como el del DAFP- que requieren maduración y efectividad institucional, so pena de que no se logre la sostenibilidad de los productos.

c. Capacidad Institucional

A pesar de los importantes avances y las transformaciones que ha sufrido el Gobierno Nacional como resultado de la intervención del Programa, pueden subsistir actitudes refractarias al cambio y de aversión a los riesgos, las cuales son los grandes retos que tendrá que enfrentar la siguiente administración en la medida en que se amplía la cobertura de lo que se ha adelantado a la fecha. En este aspecto es fundamental que se determine a la brevedad posible el marco institucional que dará las garantías de sostenibilidad para la operación de los distintos componentes.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Como se refleja en el presente documento, el Programa evidenció un alto nivel de planeación y monitoreo de las actividades, lo que se derivó en información oportuna y de calidad. Para la recolección de datos de avance en la ejecución del programa la Secretaría Técnica, el PNUD, los distintos ejecutores y el Banco realizaban reuniones de seguimiento a los contratos en ejecución. De esta forma no solo se obtenía información precisa de los productos logrados mensualmente, sino que fue factible avizorar riesgos y minimizar su impacto.





De acuerdo a lo estipulado en la Clausula 5.01 de las Condiciones Especiales del contrato de préstamo, el DNP a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, ha contratado los servicios de la firma Econometría, quien está desarrollando la evaluación final de la operación. Tal como se establece en dicha clausula, los resultados de esta operación deberán ser publicados durante los últimos 6 meses de ejecución de la operación la cual se finaliza en octubre de 2010. Ante el hecho esta situación, no se incluyen en el presente documento ni sus resultados ni sus recomendaciones por ser parciales.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Dado que en Agosto de 2010 se dará el cambio de administración en el Gobierno Nacional, el Banco recomienda realizar reuniones de empalme con la nueva administración para fortalecer el desarrollo de las actividades requeridas para la sostenibilidad de la intervención.

Si bien, no se consideró en el contrato de préstamo la realización de una evaluación ex-post, teniendo en cuenta los importantes resultados alcanzados sería interesante, de ser factible, programar una evaluación de este tipo pasados por lo menos 4 años desde la finalización del programa, a efectos de verificar la efectividad y la sostenibilidad de la intervención.

VII. Lecciones Aprendidas

En cuanto a conclusiones generales del proyecto se enumeran las siguientes:

1. Para el Gobierno Nacional el Préstamo 1561/OC-CO se constituyó en una herramienta importante para fortalecer y consolidar el Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP como política de Gobierno. En particular para el Departamento Nacional de Planeación, entidad encargada de la dirección del Programa, el Programa le permitió:
 - Fortalecer su capacidad de coordinación con las entidades ejecutoras del Proyecto para el logro de resultados en las reformas transversales a cargo de dichas entidades.
 - Apoyar a las entidades beneficiarias a través de asistencia técnica para sacar adelante las reformas verticales propuestas.
 - Coadyuvar a la institucionalización y a la sostenibilidad del PRAP en la medida que el proyecto financió durante un período de tiempo un equipo técnico especializado que se ha venido incorporando al DNP para atender las tareas futuras del PRAP.
 - Fortalecer la capacidad del DNP, a través de estudios y asesorías especializadas, para establecer políticas sectoriales y transversales, en el marco del PRAP, que se han visto plasmadas en documentos CONPES, en el Plan Nacional de Desarrollo y en iniciativas sobre regulación en la materia.
 - Generar externalidades en algunas entidades que con sus propios recursos financieros y técnicos se han hecho cargo de algunas funciones inicialmente en cabeza del PRAP y en otros casos han complementado algunas actividades en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública.
 - Promover nuevos programas en el marco del PRAP.
2. La ejecución del Contrato de Préstamo presenta en general y a nivel global resultados satisfactorios tanto por el nivel de ejecución alcanzado como por el logro de los resultados esperados, de acuerdo con los indicadores del marco lógico. Las diferencias en la ejecución y en los resultados, a nivel de entidades y de subcomponentes, se presentaron por las siguientes razones:
 - Si bien durante la etapa de diseño del Proyecto se identificaron las necesidades de las cuatro entidades y se incluyeron sus requerimientos en el Contrato de Préstamo, no se realizó una evaluación de su capacidad técnica para el desarrollo de las actividades previstas. Ello trajo como consecuencia demoras para concretar términos de referencia de las adquisiciones así como problemas en la ejecución que llevaron a la necesidad de acordar extensiones a la vigencia del contrato de Préstamo. Esta evaluación habría sido particularmente útil por tratarse de 4 entidades ejecutoras, con disímiles experiencias en el manejo de banca; además el Préstamo incluía el desarrollo de sistemas de información que exigen una alta capacidad técnica y/o funcional de las entidades ejecutoras, que en algunos casos no poseían.





- Cada una de las entidades tuvo diferente capacidad de adicionar recursos de contrapartida, además de los montos definidos en el contrato de préstamo, recursos que en algunos casos fueron definitivos para consolidar resultados.
 - Las entidades que presentaron falencias técnicas o funcionales, especialmente para el desarrollo de sistemas de información, no contaron con un programa sistemático de asistencia que le permitiera identificar los riesgos y subsanar las falencias con la oportunidad y con la profundidad requerida para garantizar resultados dentro de los cronogramas previstos.
3. El esquema de ejecución establecido para un proyecto tan complejo por tratarse de cuatro entidades y de subcomponentes y actividades de distintos sectores y alcances, funcionó en general en forma satisfactoria y logró un fortalecimiento institucional en sus ejecutores. Es importante resaltar lo siguiente:
- La Dirección del PRAP en el marco del Comité Directivo, y con el apoyo de la Secretaría Técnica, jugó un papel clave en su liderazgo en el proyecto en el entendido que la ejecución de los recursos del proyecto en cada subcomponente era de la responsabilidad exclusiva de cada una de las entidades ejecutoras.
 - La Dirección del PRAP con el apoyo de la Secretaría Técnica se constituyó en un factor crítico en el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de las entidades.
 - El esquema organizacional generó una dinámica que logró obviar las carencias que en lo operativo pudieron presentar las entidades durante la ejecución del proyecto.
 - La curva de aprendizaje de las entidades no fue homogénea ya que dependió de la disponibilidad de su equipo técnico y en algunos casos de la prioridad que la entidad le otorgaba al Proyecto.

De estas conclusiones se derivan las siguientes lecciones aprendidas. Vale la pena resaltar, que las mismas complementan aquellas descritas a lo largo del presente documento.

1. Es indispensable que durante la etapa de diseño y preparación de las operaciones de crédito, se realice una evaluación de la capacidad técnica y funcional de los ejecutores mucho más profunda, de cara a las actividades que se comprometen a realizar para el logro de los resultados establecidos en el contrato de préstamo. De acuerdo con los resultados de esta evaluación, en el Plan de adquisiciones del proyecto se deben incluir recursos para capacitación, asesoría y asistencia que garantice que los resultados se logren con oportunidad y la calidad requeridas. También ser conscientes de las reales posibilidades técnicas de las instituciones ejecutoras, sobre todo en lo atinente a los resultados planteados.
2. Durante la ejecución, los esquemas de supervisión tanto del Banco como de las otras instancias, además de cumplir su rol de monitoreo y seguimiento, deben buscar alternativas de acompañamiento técnico en los casos en que las entidades muestren altas falencias para la ejecución. Por la complejidad, esta asistencia es indispensable en el desarrollo de sistemas de información.
3. Dado que los indicadores de marco lógico son el eje para evaluar los resultados del proyecto, se recomienda que se programe desde el inicio, talleres de trabajo para relieves la importancia de los indicadores, capacitar al ejecutor y revisar conjuntamente las mediciones y soporte técnico de los mismos. En este aspecto es necesario elaborar análisis ex-post para establecer el impacto de las reformas más allá del cumplimiento del marco lógico.
4. Debe evaluarse el real servicio de ejecutores externos como el PNUD, cuyo aporte no se considera satisfactorio en este programa, a más del impacto económico que involucra el cobro de sus servicios.
5. Es común incluir mayormente indicadores de percepción para medir mejoras en la gestión pública. Sin embargo, este Programa incluyó indicadores objetivos y cuantitativos para un tema complejo, lo que se podría considerar una lección aprendida.
6. Es útil reconocer que este tipo de reforma integral que el proyecto propone, con muchos temas en un mismo programa, sí puede funcionar, pero son más complejos y requieren de más tiempo para ejecutarse y mayor esfuerzo y apoyo técnico para su ejecución.
7. Fue posible realizar muchos avances y mejorar en la gestión pública, aún sin una institucionalidad perfecta en este sector. En este caso, el liderazgo político y el uso de herramientas informáticas contribuyeron al logro de los resultados del programa.





8. Este proyecto demuestra la necesidad de intensificar el apoyo técnico y administrativo del Banco para tratar temas complejos y compensar las debilidades del Ejecutor. Es necesario contar con los recursos que se requieran para garantizar un seguimiento técnico más efectivo por parte del Banco.

