

## COLOMBIA

### PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(CO-0266)

#### PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos C. Pimenta (RE3/SC3) líder del equipo; Raimundo Arroio (RE3/SC3), Diego Buchara (LEG), Eduardo Cobas (OVE), Luis E. Echebarría (SDS/SGC), Alejandro Fros (COF/CCO), Javier León (RE3/OD5), Arnaldo Posadas (RE3/SC3), y Patricia Sadeghi (RE3/SC3). También participaron en el proyecto: Pablo Alonso (*peer reviewer* de RE3/SC3), Manuel Parra (ROS/PRM), y Joao N. Veiga Malta (ROS/PRM).

## INDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

#### I. MARCO DE REFERENCIA

|    |  |    |
|----|--|----|
| A. | Contexto macroeconómico e institucional .....            | 1  |
| B. | La Administración Pública Nacional (APN) .....           | 2  |
| C. | Estrategia del gobierno para la reforma de la APN .....  | 7  |
| D. | Estrategia, experiencia del Banco y otros donantes ..... | 10 |

#### II. EL PROGRAMA .....

13

|    |   |    |
|----|---|----|
| A. | Objetivos.....  | 13 |
| B. | Descripción del programa.....                               | 13 |
| 1. | Reestructuración de la APN .....                            | 13 |
| 2. | Reforma en la gestión del empleo público .....              | 15 |
| 3. | Fortalecimiento de sistemas transversales de gestión .....  | 16 |
| 4. | Integración de la información para la gestión pública ..... | 18 |
| C. | Costo y financiamiento.....                                 | 19 |
| D. | Condiciones de financiamiento del Banco .....               | 20 |

#### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....

21

|    |  |    |
|----|--|----|
| A. | Prestatario y organismos ejecutores .....                    | 21 |
| B. | Esquema de ejecución del programa .....                      | 21 |
| 1. | Comité Directivo (CD) .....                                  | 21 |
| 2. | Secretaría Técnica (ST) .....                                | 21 |
| 3. | Organismos ejecutores (OE) .....                             | 22 |
| 4. | El PNUD como Administrador del Programa (AP) .....           | 23 |
| 5. | Planes Operativos Anuales (POA) y Reglamento Operativo ..... | 24 |
| C. | Taller de inicio del programa .....                          | 24 |
| D. | Adquisiciones de bienes y servicios .....                    | 25 |
| E. | Desembolsos y fondo rotatorio.....                           | 25 |
| F. | Plazo de ejecución y calendario de inversiones .....         | 26 |
| G. | Financiamiento retroactivo .....                             | 26 |
| H. | Auditoría externa .....                                      | 27 |
| I. | Evaluación de medio término y final.....                     | 27 |

#### IV. VIABILIDAD Y RIESGOS .....

29

|    |   |    |
|----|---|----|
| A. | Viabilidad institucional y financiera ..... | 29 |
| B. | Impactos sociales y ambientales.....        | 29 |
| C. | Beneficios y valor agregado del Banco ..... | 30 |
| D. | Riesgos .....                               | 31 |

## ANEXOS

|       |                       |
|-------|-----------------------|
| III-1 | Marco lógico          |
| III-2 | Plan de adquisiciones |

## DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

## INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE3/SC3

### PREPARACIÓN:

1. Componente Reestructuración de la APN – Marianela Armijo, Informe Final (marzo 2003)
2. Compras electrónicas de la Administración Pública Nacional de Colombia (*E-procurement*) - Nota Técnica ROS/PRM (mayo 2003)
3. Diagnóstico de la Actividad Litigiosa del Estado 2000-2002, Carlos Amaya
4. Diagnóstico y dimensionamiento de un Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos, Jorge Luis Rodríguez (julio 2003)
5. Documento CONPES Renovación de la Administración Pública, aprobado en 20 de octubre del 2003
6. Documento CONPES “Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral para financiar El Programa de Renovación de la Administración Pública” (versión aprobada, 10 de noviembre de 2003).
7. *Electronic Government Procurement (E- Gp) Readiness Survey* (mayo 2003)
8. Informe sobre Plan Estratégico del Componente de Empleo Público, Rafael Jiménez (marzo 2003)
9. Política de Información, Conectividad y Normatividad Tecnológica, Portal y Trámites en Línea – Revisión del Diagnóstico y Propuestas, Antonio Seco (febrero 2003)
10. Programa de Rehabilitación Profesional y Técnica – Beatriz Guinovart, Informe Final (febrero 2003)
11. Rediseño e implantación de un sistema de gestión de los activos fijos del Estado, Carlos Amaya (junio 2003)
12. Sistemas informatizados de gestión de personal, proceso de concesión de jubilaciones y estructura salarial, Nelson Marconi (febrero 2003)

### EJECUCIÓN:

1. Plan Operativo Anual, por subcomponente (para el primer año de ejecución)
2. Reglamento Operativo del programa
3. PPMR inicial

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

|         |   |
|---------|---|
| APN     | Administración Pública Nacional                               |
| CD      | Comité Directivo del Programa                                 |
| CGN     | Contaduría General de la Nación                               |
| CGR     | Contraloría General de la República                           |
| CONPES  | Consejo Nacional de Política Económica y Social               |
| DAFP    | Departamento Administrativo de la Función Pública             |
| DDJN    | Dirección de Defensa Judicial de la Nación                    |
| DEPP    | Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP         |
| DNP     | Departamento Nacional de Planeación                           |
| EBP     | Estrategia del Banco en el País                               |
| FMI     | Fondo Monetario Internacional                                 |
| MAFP II | <i>Public Financial Management Project II</i> (Banco Mundial) |
| MHyCP   | Ministerio de Hacienda y Crédito Público                      |
| MIJ     | Ministerio del Interior y Justicia                            |
| OE      | Organismos ejecutores   |
| ODI     | Oficina de Desarrollo Institucional                           |
| PAC     | Plan Anual de Caja  |
| POA     | Planes Operativos Anuales                                     |
| PPS     | Programa de Protección Social                                 |
| PRAP    | Programa de Renovación de la Administración Pública           |
| PROGA   | Programa de Gestión de Activos                                |
| SIGA    | Sistema de Información Gerencial de Activos                   |
| ST      | Secretaría Técnica  |
| SUIP    | Sistema Unificado de Información de Personal del DAFP         |
| UC      | Unidad Coordinadora del Programa                              |



# COLOMBIA

## PRÉSTAMOS BID APROBADOS AL 30 DE ABRIL DEL 2004

|  | US\$ Miles        | Porcentaje |
|--|-------------------|------------|
| <b>TOTAL APROBADO</b>                    | <b>10,890,439</b> |            |
| DESEMBOLSADO                             | 10,227,794        | 93.91 %    |
| POR DESEMBOLSAR                          | 662,645           | 6.08 %     |
| CANCELADO                                | 1,050,999         | 9.65 %     |
| AMORTIZADO                               | 5,316,191         | 48.81 %    |
| <b>APROBADO POR FONDO</b>                |                   |            |
| CAPITAL ORDINARIO                        | 10,070,088        | 92.46 %    |
| FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES        | 758,352           | 6.96 %     |
| OTROS FONDOS                             | 62,000            | 0.56 %     |
| <b>SALDO DE LA DEUDA</b>                 | <b>4,911,603</b>  |            |
| CAPITAL ORDINARIO                        | 4,733,057         | 96.36 %    |
| FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES        | 178,277           | 3.62 %     |
| OTROS FONDOS                             | 269               | 0.00 %     |
| <b>APROBADOS POR SECTOR</b>              |                   |            |
| AGRICULTURA Y PESCA                      | 545,821           | 5.01 %     |
| INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA | 528,240           | 4.85 %     |
| ENERGÍA                                  | 2,838,953         | 26.06 %    |
| TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN            | 735,327           | 6.75 %     |
| EDUCACIÓN                                | 87,149            | 0.80 %     |
| SALUD Y SANEAMIENTO                      | 830,836           | 7.62 %     |
| MEDIO AMBIENTE                           | 130,025           | 1.19 %     |
| DESARROLLO URBANO                        | 567,890           | 5.21 %     |
| INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA          | 2,694,164         | 24.73 %    |
| REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO   | 1,897,212         | 17.42 %    |
| FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES           | 0                 | 0.00 %     |
| PREINVERSIÓN Y OTROS                     | 34,822            | 0.31 %     |



# COLOMBIA

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 30 DE ABRIL DEL 2004

(Miles de US\$)

| PERÍODO DE APROBACION          | NÚMERO DE PRESTAMOS | MONTO APROBADO     | MONTO DESEMBOLSADO | % DESEMBOLSADO |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|----------------|
| <b><u>PROGRAMA REGULAR</u></b> |                     |                    |                    |                |
| Antes de 1998                  | 9                   | 293,012            | 249,523            | 85.16 %        |
| 1998 - 1999                    | 5                   | 98,166             | 46,040             | 46.90 %        |
| 2000 - 2001                    | 3                   | 303,000            | 156,122            | 51.53 %        |
| 2002 - 2003                    | 6                   | 611,569            | 266,989            | 43.66 %        |
| 2004                           | 1                   | 72,000             | 0                  | 0.00 %         |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>24</b>           | <b>\$1,377,747</b> | <b>\$718,674</b>   | <b>52.16 %</b> |



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional



## Colombia

### Programa Tentativo de Préstamos

**2004**

| Número de Proyecto              | Nombre del Proyecto   | BID US\$ Millones | Obs      |
|---------------------------------|---|-------------------|----------|
| <a href="#">CO0139</a>          | Reorganización, Rediseño y Modernización de Servicios de Salud          | 72.0              | APROBADO |
| <a href="#">CO0262</a>          | Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental                         | 20.0              |          |
| <a href="#">CO0263</a>          | Apoyo al Proceso de Privatización y Concesión en Infraestructura-Fase 2 | 5.0               |          |
| <a href="#">CO0266</a>          | Programa de Renovación de la Administración Pública                     | 10.3              |          |
| <a href="#">CO0270</a>          | Programa Sectorial de Servicios Públicos                                | 400.0             |          |
| <a href="#">CO1003</a>          | Programa Nacional de Vivienda Rural                                     | 30.0              |          |
| <a href="#">CO1001</a>          | Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) en Cali                   | 150.0             |          |
| <a href="#">CO1002</a>          | Programa de Apoyo a la Vacunación                                       | 70.0              |          |
| <a href="#">CO1004</a>          | Rehabilitación y Mantenimiento de Carreteras (INVIAS)                   | 50.0              |          |
| <b>Total - A : 9 Proyectos</b>  |   | <b>807.3</b>      |          |
| <b>TOTAL 2004 : 9 Proyectos</b> |   | <b>807.3</b>      |          |

**2005**

| Número de Proyecto                        | Nombre del Proyecto   | BID US\$ Millones | Obs |
|---|---|-------------------|-----|
| <a href="#">CO0267</a>                    | Saneamiento Ambiental de Bogotá - Etapa I                     | 50.0              |     |
| <a href="#">CO1005</a>                    | Central Hidroeléctrica Porce III                              | 200.0             |     |
| <a href="#">CO1006</a>                    | Saneamiento de las Aguas Residuales de Manizales y Villamaría | 13.5              |     |
| <b>Total - A : 3 Proyectos</b>            |   | <b>263.5</b>      |     |
| <b>TOTAL - 2005 : 3 Proyectos</b>         |   | <b>263.5</b>      |     |
| <b>Total Sector Privado 2004 - 2005</b>   |   | <b>0.0</b>        |     |
| <b>Total Programa Regular 2004 - 2005</b> |   | <b>1,070.8</b>    |     |

**\* Proyectos del Sector Privado**



## PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(CO-0266)

### RESUMEN EJECUTIVO

|                                |   |                                |
|--------------------------------|---|--------------------------------|
| <b>Prestatario:</b>            | República de Colombia   |                                |
| <b>Organismos ejecutores:</b>  | El Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Interior y Justicia (MIJ), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP); y el Ministerio de Comunicaciones (MICOM, a través del Fondo de Comunicaciones – Agenda de Conectividad); coordinados por el Comité Directivo y supervisados por la Secretaría Técnica.  |                                |
| <b>Monto y fuente:</b>         | IDB: (OC)   | US\$10.346.000                 |
|                                | Contrapartida:  | <u>US\$8.465.000</u>           |
|                                | Total:  | US\$18.811.000                 |
| <b>Términos y condiciones:</b> | Plazo Amortización:   | 20 años                        |
|                                | Período de gracia   | 4 años                         |
|                                | Período de desembolso:  | 4 años <sup>1</sup>            |
|                                | Moneda:   | Facilidad Unimonetaria en US\$ |
| <b>Objetivos:</b>              | La tasa de interés, la comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3 Rev. Y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso, la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia del 1% <sup>2</sup> . |                                |
|                                | Tasa de Interés:  | Ajustable                      |
|                                | Comisión de crédito:  | 0,25%                          |
|                                | Inspección y vigilancia:  | 0,0%                           |
|                                | El objetivo general del programa es incrementar la productividad en la Administración Pública Nacional (APN) a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales.  |                                |
| <b>Objetivos:</b>              | Los objetivos específicos del programa son: a) el incremento de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, a partir de mejores diseños organizacionales; b) la mejora en la gestión del empleo público; c) la mejora en la integración,   |                                |

<sup>1</sup> De conformidad con las políticas del Banco, el monto total del financiamiento no podrá desembolsarse en un plazo inferior a tres (3) años, contados a partir de la fecha de vigencia del respectivo Contrato de Préstamo.

<sup>2</sup> En lo que respecta al cargo por inspección y vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

calidad y eficiencia de los sistemas transversales de gestión jurídica y de gestión de activos; y d) la ampliación en la generación, integración, y transparencia de la información en la gestión pública. Se espera que el programa contribuya indirectamente al saneamiento de la situación fiscal de la APN y libere recursos para el desarrollo del país.

**Descripción:**

El acelerado crecimiento del gasto del gobierno central en un momento de descentralización de recursos, sumado al lento incremento en la provisión de servicios, caracteriza una condición generalizada de bajo desempeño de la APN. Las principales causas de esta problemática se pueden agrupar en cuatro grandes temas: a) estructuras organizativas inadecuadas, b) descontrol en la gestión del sistema de empleo público, c) funciones transversales de gestión débiles y poco integradas, y d) debilidad y poca integración en los sistemas de información nacional. Para apoyar los esfuerzos gubernamentales en la superación de estos problemas, se subdividió el programa en cuatro componentes: a) reestructuración de la APN, b) reforma en la gestión del empleo público, c) fortalecimiento de sistemas transversales de gestión, y d) integración de la información para la gestión pública.

El **componente de reestructuración de la APN** tiene como objetivo apoyar a la reorganización de ministerios y entidades del gobierno central, incluyendo su reestructuración interna y una estrategia de liquidaciones, y la ejecución de un plan de rehabilitación laboral, para apoyar a la reconversión, reinserción, readaptación y capacitación de servidores desvinculados.

El objetivo del **componente de reforma en la gestión del empleo público** es mejorar la gestión de personal, buscando la observancia del principio de mérito, así como la flexibilidad para permitir una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos, incluyendo un nuevo sistema de información y gestión del empleo público.

El **componente de fortalecimiento de sistemas transversales de gestión** tiene como objetivo mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de algunas funciones horizontales de gestión de la APN, a saber, la gestión jurídica y la gestión de activos fijos.

El objetivo del **componente de integración de la información para la gestión pública** es hacer más confiable, oportuna, unificada y transparente a la información entre entidades y hacia los ciudadanos, relacionada con trámites, servicios y contratación pública, a partir de la promoción de acciones de Gobierno Electrónico (Portal de Servicios) y del

**Estrategia del Banco en el país y sector:**

diseño e implantación de un sistema de compras y contrataciones gubernamentales (*E-Procurement*).

La Estrategia del Banco con el País (EBP) define tres áreas de apoyo con Colombia: a) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; b) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables, y c) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del Estado. El programa propuesto apoya la implantación de la estrategia en el área de modernización del Estado y simultáneamente atenderá la restricción del déficit fiscal, mediante los ahorros que se generarán con la reforma.

En la Estrategia de Modernización del Estado del Banco, se identifican cuatro grandes áreas de actuación: a) sistema democrático; b) estado de derecho; c) Estado, mercado y sociedad; y d) gestión pública. Este programa se encuadra dentro del área de gestión pública y de las posibilidades de actuación que la estrategia recoge en los ámbitos de: a) desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; b) mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; c) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas, especialmente aquellas de lucha contra la pobreza; d) modernizar las formas de gestión de los servicios públicos; y e) aprovechar en la gestión pública el potencial de las tecnologías de la información.

**Coordinación con otras instituciones oficiales de desarrollo:**

El esfuerzo para apoyar a Colombia en la estrategia de renovación de la APN, tanto en términos de asistencia técnica, asesoría, y financiamiento, como en la implantación de las reformas, está siendo estrechamente coordinado con los organismos multilaterales. La presente operación se ocupa de la reestructuración de la APN, de la reforma en la gestión del empleo público, del fortalecimiento de sistemas transversales de gestión (como son gestión de activos y gestión jurídica), y de la integración de la información para la gestión pública; mientras que el Banco Mundial, mediante una operación programática de política por US\$900 millones, incorpora las áreas de manejo presupuestal y racionalización de los ingresos tributarios. En relación con algunos sistemas específicos de gestión habrá una actuación más complementaria entre los dos organismos, ya que en gestión de activos fijos, gestión jurídica, y compras gubernamentales, el Banco Mundial establece condiciones de resultados en su préstamo programático y el Banco apoyará con inversiones específicas (ver párrafo 1.50).

**Revisión social y ambiental:**

Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas a través del programa no se prevén impactos ambientales o sociales directos. Sin embargo, el programa dedica especial atención al

tratamiento de los siguientes temas: a) aplicación de acciones atenuantes al proceso de racionalización de la fuerza laboral llevada a cabo por el gobierno, mediante mecanismos tales como capacitación y la creación de incentivos para la reinserción laboral; y b) protección de los procesos de gestión ambiental en los ministerios y entidades, para que la reestructuración no los afecte en forma negativa.

**Beneficios:**

El programa generará beneficios directos significativos; tanto con el incremento de la eficiencia, eficacia y transparencia de la acción gubernamental, cuanto con la mejora de la situación fiscal del país.

En términos de eficiencia y eficacia de la APN, con la reestructuración organizacional se logrará la disminución de la dispersión institucional, a partir de la reducción del número total de entidades, lo que mejorará las condiciones generales de coordinación de los procesos de formulación de políticas y de ejecución de servicios. También se estima que a partir de mejores diseños organizacionales se optimice la administración de los recursos disponibles. En cuanto a la gestión del empleo público se estima una mejora a partir del uso de herramientas tecnológicas modernas e integradas. Por fin, el incremento de la transparencia de la acción gubernamental, con el aumento en la cantidad y mejora en la calidad de la información disponible a la ciudadanía y otras instituciones; tendrá efectos positivos en la concientización ciudadana y en el incremento de la competitividad.

Desde el punto de vista fiscal, el beneficio principal de la operación es que constituirá un aporte importante a la modernización de la gestión de la APN de una forma fiscalmente responsable; con la reducción paulatina de la participación del gasto corriente de la APN en el PIB, incrementando la productividad promedio y posibilitando el aumento de la inversión pública. Los ahorros debido a la reforma se estiman que serán crecientes, aumentando de 0,32% del PIB en el 2004 al 0,72% del PIB en el 2006.

**Riesgos:**

El programa presenta tres riesgos: a) la falta de continuo apoyo político que implique la desaceleración, postergación o revisión de la reforma, b) la falta de coordinación adecuada para la ejecución debido a los múltiples temas tratados en la reforma y el número de organismos involucrados en la misma, y c) la falta de espacio fiscal para la ejecución del programa.

Para promover la continuidad del apoyo político, y minimizar este riesgo, el gobierno ratificó su compromiso con la reforma en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2002-2006), además de los acuerdos firmados con el Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional (FMI), que incluyen la debida prioridad a estos temas; y la aprobación de los diversos documentos del CONPES en la sesión del 20 de octubre del 2003 (Renovación de la Administración Pública, Contrataciones, Defensa Legal y Gestión de Activos). También se puede identificar el apoyo del Poder Legislativo con la aprobación de la Ley de Facultades al final del 2002 y con la aprobación, en una primera fase, del “concepto previo” de esta operación en la Comisión Interparlamentaria. Complementariamente el seguimiento que se realizará al programa, permitirá identificar a tiempo cualquier señal sobre desviaciones en el proceso.

El diseño del programa minimiza los problemas de ejecución con tres elementos: a) el establecimiento de un Comité Directivo en el que participan y coordinan todas las instituciones involucradas, b) mediante la clara definición de responsabilidades de cada una de las entidades participantes en el programa, y c) con la revisión por parte del Comité Directivo y del Banco del principal instrumento de ejecución, los Planes Operativos Anuales (POA) que presente cada entidad.

En mitigación al riesgo de la falta de espacio fiscal el presupuesto del 2004 incluye la partida necesaria para iniciar la reestructuración de la APN. Para los años siguientes, la disponibilidad dependerá, como es el caso de otros programas de inversión, de cómo evolucione la situación fiscal. Sin embargo, considerando los importantes ahorros que generará la reforma, incluso en situaciones fiscales apretadas, la prioridad del Programa por parte del gobierno debería seguir siendo muy alta.

**Condiciones contractuales especiales:**

Previas al primer desembolso del programa, el Prestatario deberá presentar evidencia de que:

- a. Se han constituido formalmente el Comité Directivo y la Secretaría Técnica del programa (ver párrafos 3.2 y 3.4).
- b. Se haya contratado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como administrador del programa (ver párrafo 3.8).
- c. Los organismos ejecutores hayan celebrado entre sí un acuerdo interinstitucional que establezca, entre otros aspectos, los mecanismos de coordinación y ejecución para la implementación de las actividades del programa (ver párrafo 3.12).
- d. El Reglamento Operativo del programa ha entrado en vigencia, de conformidad con los términos previamente

acordados con el Banco (ver párrafo 3.15).

Condiciones previas al primer desembolso de subcomponentes específicos:

**Subcomponente de sistema de gestión de activos:** Que se haya expedido el Decreto Presidencial que crea la Comisión Intersectorial para la gestión de activos. Esta condición se refiere exclusivamente al financiamiento del grupo técnico de apoyo a la Comisión mencionada.

**Reconocimiento de gastos y financiamiento retroactivo**

Se solicita el reconocimiento de gastos con cargo a los recursos del financiamiento del Banco hasta el equivalente de US\$400.000 en gastos incurridos por el Prestatario, a través de sus organismos ejecutores, a partir del 1 de enero de 2003 en actividades del programa; y el reconocimiento de gastos con cargo al aporte local hasta el equivalente de US\$900.000 en gastos incurridos por el Prestatario, a través de sus organismos ejecutores, a partir del 1 de enero de 2003 en actividades comprendidas en los diversos componentes del programa. En ambos casos el reconocimiento será para gastos que hayan ocurrido dentro de los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo por el Banco.

**Clasificación del sector social y de la pobreza:**

Esta operación no califica como un programa que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). Tampoco califica como un programa orientado a la reducción de la pobreza (PTI).

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ver sección de adquisiciones, a continuación.

**Adquisiciones:**

La adquisición de bienes y servicios relacionados y la contratación de servicios de consultoría serán llevados a cabo de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco en la materia. Para las adquisiciones de bienes y servicios relacionados se utilizará el sistema de licitación pública internacional, cuando el costo de las mismas sea igual o mayor al equivalente de US\$350.000. Para la contratación de servicios de consultoría se utilizará el procedimiento de concurso público internacional cuando el costo estimado de la contratación sea superior al equivalente de US\$200.000. En ambos casos, las adquisiciones y contrataciones por montos inferiores a los indicados, se regirán por los procedimientos establecidos en la legislación nacional, siempre que la misma sea compatible con las políticas del Banco. El programa no contempla construcción de obras. Se recomienda la contratación sin competencia del PNUD para actuar como

Administrador del Programa con base en la justificación a que se refiere el párrafo 3.9 y su respectiva nota de pie de página, la cual es compatible con los lineamientos establecidos en el Manual de Adquisiciones GS-403.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Contexto macroeconómico e institucional

- 1.1 Colombia ha enfrentado en los últimos años una de las crisis más difíciles de los últimos tiempos. Durante 1999 y el 2000 el país tuvo simultáneamente crecimiento negativo, crisis de los deudores del sistema hipotecario, crisis del sistema financiero, pronunciado desequilibrio fiscal de los gobiernos nacional y territoriales, y la manifestación de muchos pasivos contingentes. La persistencia de algunos de estos desequilibrios, más factores políticos y eventos externos, afectaron la economía resultando en un crecimiento limitado a 1,4% en 2001. En lo político, el estancamiento de las negociaciones con los grupos violentos y el enfrentamiento político entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, afectaron la agenda de reformas del gobierno. En el contexto internacional, la desaceleración de las economías desarrolladas y las dificultades que enfrentaron las emergentes, restringieron la demanda y la inversión.
- 1.2 El inicio del nuevo gobierno en agosto del 2002, que redefinió una estrategia con respecto al conflicto y empujó un plan de reformas estructurales tendientes a controlar el déficit fiscal, contribuyó a modificar las expectativas de los agentes económicos. La reactivación se apreció en la trayectoria de la tasa de crecimiento del PIB, que creció el 1,61% en el 2002, ligeramente mayor que en el 2001; y el 3,64% en el 2003.
- 1.3 Cabe destacar que la situación fiscal que enfrenta Colombia es resultado de una dinámica de gastos e ingresos que se inicia a principios de 1990. Esta dinámica se caracteriza por crecientes gastos “inflexibles” financiados por recursos tributarios de carácter transitorio, los cuales resultaron insuficientes a partir de 1995<sup>3</sup>. De esta manera, el déficit fiscal pasó de 0,3% del PIB en 1995 a 5,5% en 1999 y al 3,8% en el 2002.
- 1.4 Para resolver el problema del déficit fiscal y su financiamiento, la estrategia del gobierno tiene tres frentes. Primero, el Acuerdo *Stand-By* firmado en 2003 con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por un monto total de SDR1,548 millones, que sirve de marco de política macroeconómica para los dos años siguientes e incluye objetivos trimestrales de cambios estructurales y limitaciones al gasto público. Segundo, apoyado por las entidades multilaterales, implantar una serie de reformas que aumenten los ingresos fiscales, reduzcan las principales “inflexibilidades” del presupuesto y promuevan el crecimiento y el empleo; destacan: la tributaria, la pensional, la laboral, la de responsabilidad y transparencia fiscal y la de renovación de la Administración Pública Nacional (APN). Finalmente, buscar apoyo de las entidades multilaterales para cubrir las necesidades de financiamiento de los siguientes años.

---

<sup>3</sup> El aumento del gasto ha estado asociado a un aumento significativo de las transferencias para educación y salud a las entidades territoriales; a los pagos de pensiones que se hicieron explícitos en las finanzas y también crecieron (Ley 100); y al incremento en los gastos de funcionamiento del gobierno central y de los gastos de defensa.



- 1.5 Como resultado de las reformas se espera que el déficit fiscal del sector público consolidado se mantenga en 2,5% del PIB en el 2003 y 2004. Dentro de estas simulaciones, el efecto en el mediano plazo de las reformas relacionadas con la APN, representa ahorros promedios anuales por aproximadamente 0,6% del PIB<sup>4</sup>.
- 1.6 Por otro lado, el gobierno está formulando las estrategias para enfrentar la disminución de la confianza en el Estado y la reducción de la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental. Síntomas de lo anterior son, respectivamente, el alto índice de percepción de la corrupción<sup>5</sup>; y el aumento en el gasto público<sup>6</sup>, sin el proporcional aumento en la provisión de servicios, y en el bienestar social, no obstante los significativos logros alcanzados en algunas áreas como salud y educación.
- 1.7 En este contexto, el gobierno se ha propuesto llevar a cabo una reforma integral de la APN, con efectos en el ahorro de recursos para combatir la crisis fiscal, y que busque mejorar el desempeño y la credibilidad de las instituciones públicas, abarcando a las entidades y organismos de la rama ejecutiva y a sus principales sistemas transversales de gestión. Cabe destacar que esta reforma eficientista de la APN, a ser apoyada por este programa, será acompañada por otras reformas adicionales mencionadas anteriormente.

## **B. La Administración Pública Nacional (APN)**

- 1.8 La APN de Colombia está conformada por la rama ejecutiva del poder central que, al inicio del 2003 incluía 16 ministerios, 6 departamentos administrativos, 11 superintendencias, 7 unidades administrativas, 83 entidades adscritas, 79 entidades vinculadas, y 55 organismos autónomos, además de otras 45 entidades de distinta naturaleza, en un total de 302 instituciones. Si bien existen entidades bien estructuradas y administradas, en general este conjunto de organizaciones caracteriza a una APN muy grande, excesivamente burocratizada, difícil de administrar con racionalidad, y con bajo énfasis en la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la obtención de resultados.
- 1.9 En los años noventa el país hizo un esfuerzo importante de descentralización, con la cesión de una parte considerable de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales<sup>7</sup>, pero este esfuerzo no se acompañó con un ajuste proporcional en la estructura y el tamaño del gobierno central, ya que entre 1990 y

---

<sup>4</sup> Estos escenarios son consistentes con una tasa de crecimiento de 2%; 3,3%; 3,7% y 3,9% para el período 2003-2006 (modelo CONFIS, MHYCP), tasas que se pueden considerar conservadoras, especialmente para el 2003 que alcanzó el 3,64%.

<sup>5</sup> Transparencia Internacional ubica a Colombia entre los países en más alto riesgo; con 94% de los empresarios, funcionarios públicos y ciudadanos, señalando la corrupción como uno de los cuatro problemas más graves del país.

<sup>6</sup> El gasto público se duplicó en 10 años, pasando de 16,8% del PIB (1990) al 33,5% (2001), no incluido servicio de deuda.

<sup>7</sup> Aunque muchos de los problemas de gestión de la APN son compartidos con las entidades territoriales, éstas se han visto menos afectadas en lo fiscal, ya que el sector descentralizado mostró un superávit cercano al 2% del PIB en el 2000 y 2001. Adicionalmente, existen otros proyectos del Banco al nivel regional (Programa de Caminos y Fortalecimiento Institucional de Cundinamarca, Préstamo 1443/OC-CO), así, la tarea de fortalecer institucionalmente a las entidades territoriales pasa a una prioridad de mediano a largo plazo, y no fue incluida en este programa.

2001 su gasto creció del 9,4% al 19,8% del PIB (7% al 15,8% descontadas las transferencias territoriales). La concepción actual del gobierno de establecer una APN concentrada en la formulación de políticas, regulación y control de resultados, descentralizando al nivel regional y local el máximo de la provisión de servicios públicos, refuerza la necesidad de un ajuste al nivel central.

- 1.10 El acelerado crecimiento del gasto del gobierno central en un momento de descentralización de recursos, sumado al lento incremento en la provisión de servicios, caracteriza una condición generalizada de bajo desempeño de la APN. Las principales causas de esta problemática se pueden agrupar en cuatro grandes temas: a) estructuras organizativas inadecuadas, b) descontrol en la gestión del sistema de empleo público, c) funciones transversales de gestión débiles y poco integradas, y d) debilidad y poca integración en los sistemas de información nacional.
- 1.11 Las actuales **estructuras organizativas de la APN** no permiten el desarrollo de una acción gubernamental eficiente debido a una excesiva fragmentación y dispersión institucional en la rama ejecutiva, integrada por 302 entidades a principios del 2003, mientras que en 1990 eran solamente 189; lo que ha provocado un incremento en los recursos orientados al apoyo administrativo, en detrimento de los dedicados directamente a la prestación de servicios (áreas misionales).
- 1.12 Estas mismas estructuras, además de dispersas y poco gerenciales<sup>8</sup>, presentan redundancias y superposiciones; áreas de actuación sin demanda efectiva; procesos de trabajo ineficientes y no organizados por productos y servicios; actuación en actividades susceptibles de ser provistas más eficientemente por el mercado; y en algunos casos, imprecisión en la división entre las funciones de política, regulación y ejecución.
- 1.13 Con relación al **empleo público**, desde 1990 hay una clara tendencia al incremento de su costo relativo<sup>9</sup>. Aunque en términos absolutos, Colombia no se caracteriza por tener un sector público excesivamente grande en términos de empleo, resulta preocupante su evolución, principalmente en la rama ejecutiva del orden nacional, donde creció de 100.000 funcionarios en 1993 a 155.000 en el 2002 (excluyendo a los policías, militares, docentes y vacantes), coincidiendo con un período de fuerte descentralización a las entidades territoriales.
- 1.14 Adicionalmente, el sistema de gestión del empleo público en Colombia presenta fuertes disfunciones, no sólo de eficiencia, sino de respeto del principio de mérito, consistencia estructural y capacidad funcional. Adicionalmente, los procedimientos

---

<sup>8</sup> El índice de integridad elaborado por “Transparencia Colombia”, que mide tres factores: transparencia, control y sanción, y eficiencia e institucionalidad; presenta un resultado bajo en el 2002 para 70% de las 88 entidades públicas investigadas.

<sup>9</sup> La participación promedio del costo de la nómina en el PIB fue de 7% durante el período 1992–1997, superando el 10% a partir del año 1998. En el mismo período la participación de la nómina sobre el gasto público total pasó del 16% al 29%.

para la gestión de recursos humanos son largos y complejos, y la tipología de puestos es demasiado extensa, con elevado número de tipos de cargos, generando elevados costos burocráticos.

- 1.15 El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ([www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co)), organismo rector para la gestión del personal, tradicionalmente no ha tenido una definición totalmente clara de su rol, presentando una baja capacidad de planificar, regular y generar información suficiente para un manejo coherente del empleo público. Con la expedición del decreto 189 del 26 de enero de 2004, el DAFP subsanó algunas deficiencias en su estructura y funciones, circunstancia fundamental pero no suficiente para enfrentar los retos en materia de empleo público, en cuanto a sus componentes técnicos y de información para el Estado colombiano.
- 1.16 Para la gestión de recursos humanos, cada institución tiene su propio sistema informático de nómina, lo que dificulta la conformación de una base de datos unificada para la comparación y el análisis de las informaciones individuales de los funcionarios, impidiendo la realización de auditorías o procesos automatizados de cotejo de informaciones. En este contexto de falta de estandarización y de integración, existen dos intentos de agregar la información, el sistema unificado de información de personal del DAFP (SUIP) y el sistema integrado de información financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHyCP), no conectados entre sí, ni cargados directamente con la información de los sistemas de las entidades, lo que conlleva a duplicidad de trabajo en el procesamiento de la información, aumento de costos de transacción, y a eventuales errores en la calidad y oportunidad de la información.
- 1.17 Por otro lado, diversas **funciones transversales de gestión**, que afectan a reglas, políticas e instituciones administrativas de alcance general, no se encuentran integradas ni manejadas de forma eficiente. Entre estas funciones merece destacarse la gestión jurídica de la APN, y la gestión de activos fijos<sup>10</sup>.
- 1.18 La *gestión jurídica de la APN* enfrenta serias dificultades de coordinación y capacidad técnica, lo cual ha derivado en un alarmante aumento en el número de demandas y recursos exitosamente interpuestos contra el sector público ante los órganos jurisdiccionales del país<sup>11</sup>. Esta situación se ha desarrollado en un contexto de interpretación jurisprudencial amplia de las garantías constitucionales, frente a lo cual los órganos del poder público no han podido dar una respuesta coherente y adecuada. Entre los problemas que enfrenta este sistema se destacan, inadecuados

---

<sup>10</sup> El concepto de función transversal de gestión adoptado en este documento se refiere a las funciones administrativas presentes en todos los ministerios y entidades que pueden tener su eficiencia incrementada a partir de la descentralización operativa con la centralización de la formulación y evaluación de políticas (descentralización con integración). La aplicación de este principio permite, a partir del establecimiento de bases de datos unificadas por función transversal, realizar evaluaciones a nivel central, lideradas por organismos rectores que comparan resultados de eficiencia administrativa de distintos sectores y entidades, y con esta información formulan políticas de gestión para cada sistema transversal específico.

<sup>11</sup> La Contraloría General de la República estima que, de continuar el incremento de decisiones judiciales contra el Estado, los compromisos en este rubro podrían representar el 2% del PIB en 2006, agravando la situación fiscal del país.

incentivos, sobrecarga de trabajo, débil capacidad técnico-jurídica (tanto preventiva como de defensa en litigios), insuficientes mecanismos e instrumentos de coordinación y seguimiento, y marco legal inadecuado.

- 1.19 En efecto, la gestión jurídica del Estado frente a los procesos judiciales que se siguen en su contra ha sido ineficiente a la vez que se ha prestado insuficiente atención a las alternativas disponibles al poder estatal como parte activa de los litigios. Adicionalmente, los funcionarios y entidades encargadas de la representación de los intereses jurídicos de la APN no cuentan con información actualizada sobre la actividad litigiosa del sector público, criterios unificados para atender los litigios, políticas claras para el uso de métodos alternativos de solución de conflictos, o lineamientos para el manejo de contratos y temas de responsabilidad extra-contractual.
- 1.20 La carencia de recursos financieros y logísticos especializados han impedido la implementación y fortalecimiento de medidas que contribuyan a prevenir el daño antijurídico estatal. Por otra parte, la ausencia de control y seguimiento al desempeño de las entidades ha impedido la promoción de correctivos en el desarrollo de la gestión jurídica. Aunque ya se han realizado algunos esfuerzos para combatir estas falencias, se requiere de un sistema integrado que –bajo la guía de una instancia de coordinación eficiente– fije políticas que informen el accionar de los funcionarios a cargo de la representación jurídica de los distintos organismos estatales, provea criterios y experticia útiles y haga seguimiento de esta labor.
- 1.21 En cuanto a la *gestión de activos*, las entidades públicas han sido receptoras de inmuebles cuya tenencia no corresponde con su objetivo misional. En consecuencia, los activos se acumulan<sup>12</sup>, su asignación es deficiente, son subutilizados<sup>13</sup>, y tienden a convertirse en generadores de gasto por una explotación inadecuada y en fuente de conflictos legales por apropiaciones indebidas. La deficiente gestión de activos se debe a la carencia de: a) una cultura gerencial; b) un sistema de información integral; c) una estructura normativa que facilite los procesos de venta, transferencia y/o aporte de activos; d) incentivos para que las entidades gestionen y/o desacumulen activos no productivos; y e) un órgano rector que coordine, controle y formule las políticas requeridas para una gestión eficiente de los activos de la Nación.
- 1.22 En realidad no existe en el país una cultura de gestión de activos que incorpore parámetros de comportamiento empresarial motivados por la renta y la utilización eficiente de los bienes. En general, se ha detectado que las entidades podrían estar incrementando la tenencia de activos, entre otras razones porque pueden presionar presupuestos cada vez más altos para el mantenimiento<sup>14</sup>; y aseguramiento de los mismos, lo cual les permite mayor nivel de contratación.

---

<sup>12</sup> Según la CGN son cerca de 25.000 inmuebles pertenecientes a 187 entidades, de las 302 existentes al nivel nacional.

<sup>13</sup> Se gastan más de US\$70 millones al año en arrendamiento, mientras subsiste una importante cantidad de predios públicos deteriorándose sin ocupación.

<sup>14</sup> La participación de los gastos de mantenimiento en el gasto total del gobierno central dobló entre 1992 y el 2002.

- 1.23 Tampoco se cuenta con un sistema de información confiable, completo y oportuno como herramienta para la gestión de activos. Muestreos preliminares entre la información de las entidades y la de la Contaduría General de la Nación (CGN) reflejan el caos existente que se explica, en parte, por falta de estándares de control: a) el porcentaje de coincidencia entre el número de inmuebles de la entidad y la de la CGN no supera el 40% en la mayoría de los casos; b) los archivos de la CGN contemplan campos de información suficientes para realizar la validación, pero gran número de los campos están vacíos, y c) no existe siempre una coincidencia entre el informe legal del inmueble a la CGN y la situación legal real del predio.
- 1.24 El marco normativo referido a la enajenación, traspaso y gestión de los activos del Estado se encuentra compuesto de una amplia gama de disposiciones consignadas en la Constitución, el Código Civil, leyes orgánicas, reglamentos y decretos varios, y normas de procedimientos y actuación. Además de disperso, el marco es confuso, no reconoce los principios esenciales del mercado y la formación del precio de los bienes disponibles para la venta obedece a un ambiguo conjunto de metodologías de valoración (valor en libros, ajustes por inflación, avalúos elaborados por entidades oficiales, etc.). En definitiva el sistema no provee las herramientas jurídicas necesarias para ejecutar acciones discrecionales tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión.
- 1.25 A pesar de su complejidad, la legislación no prevé ningún tipo de rendición de cuentas de los resultados del uso, conservación y vigilancia de los inmuebles asignados. A su vez carece de incentivos para la liquidación de los inmuebles no productivos y, al no proveer protección a los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, los inhibe de explotar todas sus facultades cuando estas no se desprendan de una interpretación literal y mandataria del texto legal. Es decir, promueve incentivos perversos hacia el *status quo* por riesgos legales.
- 1.26 Tampoco existe una visión general de largo plazo, que permita generar políticas destinadas a lograr una mayor eficiencia y eficacia en las transacciones de adquisición, disposición y asignación de los activos fijos. La inexistencia de una unidad rectora para generar dichas políticas y alternativas de gestión al interior de la administración y con el mercado, ha conducido a una dispersión de responsabilidades, a una total ausencia de coordinación interinstitucional, a pérdidas considerables, y a una negligencia por parte de las entidades hasta para entregar informes confiables a la CGN, que permitan el levantamiento de inventarios realistas.
- 1.27 Con relación a los **sistemas de información nacionales**, la APN carece de información adecuada para la formulación y evaluación de políticas públicas; esto ocurre debido a la excesiva dispersión en los procesos de generación de la información y la falta de una política integradora, que incluya el marco normativo y los instrumentos de gestión necesarios. La falta de claridad sobre quién define la política de información y su significado estratégico ha promovido esfuerzos inorgánicos de las entidades por mejorar la cantidad y disponibilidad de las mismas. En consecuencia, existe duplicidad de datos, así como vacíos y deficiencias en la calidad y contenido de la información disponible al público y al gobierno.

- 1.28 En relación con la aplicación de la tecnología al sector de la información, el coordinador de las actividades es la Agenda de Conectividad ([www.agenda.gov.co](http://www.agenda.gov.co)) adscrita al Ministerio de Comunicaciones, responsable de promover la integración y unificación de esfuerzos en la apropiación, uso y masificación de las tecnologías de la información en el sector público (gobierno electrónico). En este sentido, el país ha venido disponiendo de información, trámites, contrataciones, y diversos servicios en línea. A fines del 2002, en el portal del Estado Colombiano ([www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)) habían registrados 500 sitios Internet, con un promedio de 480.000 visitas mensuales.
- 1.29 Sin embargo, para el buen aprovechamiento de la estructura de información de la APN, falta integrar estas actividades dentro de un concepto de convergencia entre la estructura física (hardware y conectividad), los requisitos de información para la gestión, y los contenidos y aplicaciones de la tecnología de la información a los servicios públicos. Hoy cada sistema crea su propia red informática, sin que existan estándares mínimos de compatibilidad entre ellos, generando una proliferación de redes superpuestas, sin el adecuado control de seguridad, eficiencia, o costo global de las mismas.
- 1.30 Uno de los servicios más importantes relacionados con la gestión pública y de mayor impacto financiero (cuando disponible en línea) es el de las compras y contrataciones gubernamentales, las cuales representan en Colombia alrededor del 10% del PIB, según datos de la Vicepresidencia de la República. En este sentido, el país ha venido avanzando para la simplificación y mejora de la gestión de las compras gubernamentales, pero su desarrollo hasta ahora ha sido descoordinado debido a temas tales como: a) disparidad de las agencias en el uso de los modelos de adquisiciones existentes, b) gran cantidad de excepciones (alrededor de 35) a la Ley general de adquisiciones, lo que propicia la falta de una interpretación única de la misma, c) dispersión y falta de articulación entre las iniciativas ya existentes en *E-procurement*, y d) falta de una estructura institucional capaz de fortalecer el avance de las iniciativas.

### C. Estrategia del gobierno para la reforma de la APN

- 1.31 El actual gobierno definió un conjunto de iniciativas para poner en marcha un programa integral de reforma de la gestión pública, denominado Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario (PRAP), coordinado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ([www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)), en estrecha colaboración con el DAFP y el MHyCP.
- 1.32 Las medidas de **reestructuración y racionalización de la APN** fueron definidas en la Directiva Presidencial No.10 (agosto 2002), seguida de la emisión de la circular DNP 530, donde se establecieron las herramientas y metodologías que están siendo aplicadas para la implementación de las acciones inmediatas y de corto plazo. En este contexto, fueron constituidos 19 grupos sectoriales de trabajo que prepararon el diseño preliminar para la reestructuración interna de los ministerios y entidades del gobierno nacional.

- 1.33 Las reformas verticales tienen por objeto el rediseño institucional, y se están realizando con el apoyo del Banco en tres etapas sucesivas: a) formulación de metodologías y la supresión de puestos vacantes, cuya realización concluyó en diciembre del 2002; b) desaparición, reestructuración o fusión de entidades (reestructuraciones externas macro), aplicando las facultades extraordinarias aprobadas en diciembre del 2002<sup>15</sup>; y c) profundización progresiva de las reformas para el desempeño de las nuevas misiones (reestructuraciones internas y revisión de procesos de trabajo).
- 1.34 El proceso de reestructuración producirá una mejora sustantiva en la productividad en la provisión de servicios, en este sentido, también habrá una importante eliminación de puestos de trabajo, de los cuales la mayor parte resultaría de jubilaciones de personal que no se reemplazará en su totalidad (estimadas en 30.000 para los próximos cuatro años) y en menor medida a través de desvinculación de funcionarios (estimados en otros 10.000). Adicionalmente, el programa del gobierno prevé mecanismos de rehabilitación y reinserción laboral del personal afectado por estos recortes.
- 1.35 Para evitar la recontractación de funcionarios que sean desvinculados, la ley de facultades (Ley 790 de 2002) establece que la estructura de planta de los ministerios y entidades tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento, y que en ningún caso podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes, y en el caso en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, se deberá presentar semestralmente un informe al Congreso sobre el particular. La Ley 790 también estableció la supresión obligatoria de los cargos vacantes por jubilación o pensión de servidores, tema ya regulado en la Circular Instructiva N° 474 del DNP, MHyCP, y DAFP.
- 1.36 En materia de **empleo público**, el gobierno ha propuesto un proceso de reforma constitucional y legislativa con la finalidad de simplificar y racionalizar la gestión del empleo público, mejorar la eficiencia y fortalecer la meritocracia. Paralelamente el gobierno viene abordando cambios en el marco reglamentario y los instrumentos de gestión del empleo público que son directamente de su competencia actual, incluyendo las tipologías de puestos y sistemas salariales y el diseño e implementación de instrumentos de evaluación del desempeño y de nuevos modelos de gerencia pública, buscando con ello fortalecer al DAFP como agencia central de recursos humanos. Adicionalmente, se están realizando análisis para el diseño de un nuevo sistema de información de recursos humanos que permitiría cubrir las actuales lagunas e inconsistencias de la información en materia de personal, y que integre la información generada por el SIIF del MHyCP y

---

<sup>15</sup> La Ley de Facultades otorgó potestades extraordinarias al Poder Ejecutivo para reestructurarse durante un período de seis meses, hasta junio del 2003. Aprovechando este instrumento el gobierno implementó diversas reestructuraciones externas macro (fusiones de organismos y entidades). Terminado el plazo de esta Ley, el gobierno sigue con el poder de reestructurarse hacia dentro de las entidades de la APN, en un proceso continuo de racionalización y fortalecimiento institucional que será apoyado por este programa.

genere la información estratégica de personal que requiere el gobierno para la toma de decisiones.

- 1.37 En lo que se refiere a las **funciones transversales de gestión**, el gobierno viene implementando diversas acciones específicas. Para la estrategia de *gestión jurídica* de la APN, en noviembre del 2002, se otorgaron nuevas facultades a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y Justicia, entre las que se incluyó: a) diseñar políticas de defensa judicial de la Nación; b) proponer medidas de prevención del daño antijurídico estatal; c) analizar las causas de mayor conflictividad litigiosa y proponer estrategias para resolverlas; d) diseñar mecanismos para el control y seguimiento de las actuaciones judiciales desarrolladas por otros organismos y e) administrar un sistema de información sobre los procesos en los cuales intervienen organismos públicos; adicionalmente la Dirección considera importante diseñar indicadores de gestión para el sistema y capacitar a los funcionarios públicos en temas relacionados con la defensa de los intereses litigiosos de la APN.
- 1.38 En cumplimiento de estas funciones, el Ministerio de Interior y Justicia ha preparado un primer diagnóstico delineando, entre otros aspectos, las principales causas generadoras de procesos legales en contra del Estado, los organismos más demandados, y los procedimientos más onerosos para el sector público. Al mismo tiempo, el ministerio elaboró un plan de trabajo para el desarrollo de estudios adicionales y actividades concretas que concluyeron con la presentación del documento CONPES 3250 que contiene líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes. Se espera que estos esfuerzos sirvan como punto de partida para llevar a cabo las medidas institucionales y, de ser el caso, las reformas normativas que apunten al mejoramiento sustancial de la estrategia jurídica de la Nación.
- 1.39 En el tema de *gestión de activos* el gobierno acordó una serie de condicionalidades con el Banco Mundial (cambios en la legislación y levantamiento de inventario), y viene desarrollando una serie de actividades en la materia. Se formuló, con el apoyo del Banco, y aprobó un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), bajo la responsabilidad del DNP, en que se fijan los “lineamientos de política para la gestión eficiente de los activos públicos”; se ha venido adelantando un inventario de bienes inmuebles y de normas que regulan la gestión de activos inmuebles, de forma directa e indirecta; también se conformó un Grupo de Trabajo en que participan el DNP, la CGN, el MHyCP y el IGAC, un comité asesor externo, entre otros, para coordinar este proceso; y se contrataron servicios para: elaborar el Programa de Gestión de Activos Fijos (PROGA), formular las bases conceptuales del Sistema de Información Gerencial de Activos (SIGA), y estructurar un Plan de Trabajo de Inventarios.
- 1.40 Con relación a los **sistemas de información nacionales**, el país ha venido trabajando en el tema de gobierno en línea en tres fases: a) información, b) trámites y servicios y c) contratación en línea, contando al inicio del 2003 con cerca de 750 trámites y 500 servicios cuyos pasos, procedimientos y documentos requeridos están disponibles en línea en el portal del Estado Colombiano.



- 1.41 Asimismo, la Agenda de Conectividad, en el Ministerio de Comunicaciones, ha definido una arquitectura de trabajo de Gobierno en Línea que promueve la interoperabilidad entre los sistemas de información de la APN, incluyendo la definición de un modelo conceptual y de gestión para la convergencia de sistemas, la implementación de una arquitectura prioritaria que integre los sistemas que actualmente utilizan redes o medios propios de comunicación, el desarrollo de los sistemas de seguridad de la información requeridos, y la implantación de aplicaciones específicas. Este proceso incluye el diseño e implantación de la infraestructura de *hardware*, *software*, seguridad, conectividad y comunicaciones de una Intranet; los sistemas digitales de intercambio y almacenamiento de información oficial, y los módulos sectoriales de colaboración, intercambio, conservación y publicación de información.
- 1.42 En el tema específico de contratación en línea, el gobierno creó en el 2002 un Comité Estratégico para *E-Procurement* congregando a los actores relevantes en el tema, lo que fortaleció el diálogo interinstitucional y generó una visión estratégica única para el sector, teniendo en cuenta los avances que ya se venía realizando, tales como el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) financiado por el Banco, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el Portal Único de Contratación (PUC), coordinado por la Vicepresidencia de la República, y el *Public Financial Management Project II* financiado por el Banco Mundial en el DNP. En este sentido, con el apoyo del Banco, y como parte del proceso de diseño de esta operación, el país preparó un diagnóstico que ha servido como base para la elaboración de un plan de acción que integre el marco legal, los temas organizacionales, y la capacidad institucional en el sector. Posteriormente se estableció el Comité Nacional de Contratación –CNC, definido en el Documento CONPES 3249 de 20 de octubre del 2003– “Política de Contratación Pública para un Estado Gerencial”, y que se presenta como una continuación del mencionado Comité Estratégico.
- 1.43 De esta forma, el gobierno ha avanzado en los siguientes temas: a) en el 2003 se presentó al Congreso la Reforma de la Ley 80, con perspectiva de aprobación en el 2004, y b) concertación con Vicepresidencia, Departamento Nacional de Planeación, Agenda de Conectividad y Ministerio de Hacienda sobre el plan de acción y el modelo preliminar del Sistema Integral de Contratación Electrónica.
- 1.44 Finalmente, el diagnóstico y la estrategia de todas estas medidas del gobierno, así como los lineamientos generales del programa de reforma de la APN como un todo, su alcance y mecanismos de evaluación, están incluidos en los diversos documentos del CONPES aprobados en la sesión del 20 de octubre del 2003 (Renovación de la Administración Pública, Contrataciones, Defensa Legal y Gestión de Activos – [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co) ).

#### **D. Estrategia, experiencia del Banco y otros donantes**

- 1.45 La Estrategia del Banco con el País (EBP) define tres áreas de apoyo con Colombia: a) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; b) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables, y c) mejorar la

governabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del Estado. Simultáneamente, el Banco apoyará al país en resolver los problemas fiscales y de escalamiento del conflicto; los cuales, en el contexto de la EBP, son restricciones de importancia para la acción efectiva del Banco debido a que afectan el tipo de intervenciones y tamaño de su programa operativo. El programa propuesto apoya la implantación de la estrategia en el área de modernización del Estado y simultáneamente atenderá la restricción del déficit fiscal, mediante los ahorros que se generarán con la reforma.

- 1.46 En la Estrategia de Modernización del Estado del Banco se identifican cuatro grandes áreas de actuación: a) sistema democrático; b) estado de derecho; c) Estado, mercado y sociedad; y, d) gestión pública. Este proyecto se encuadra dentro del área de gestión pública y de las posibilidades de actuación que la estrategia recoge en los ámbitos de: a) desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; b) mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; c) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas, especialmente aquellas de lucha contra la pobreza; d) modernizar las formas de gestión de los servicios públicos; y e) aprovechar en la gestión pública el potencial de las tecnologías de la información.
- 1.47 El Banco cuenta con una buena experiencia acumulada en el sector, y ha aprobado préstamos y cooperaciones técnicas de reforma de la administración pública y otros temas conexos, en diversos países de la Región, además de otras operaciones relacionadas en Colombia, que están siendo consideradas en el proceso de diseño de esta operación<sup>16</sup>. Dada su amplia experiencia en el sector, el Banco ha venido apoyando muy de cerca al gobierno en el diseño de la estrategia de modernización del Estado, actuando como catalizador a fin de lograr consensos en el modelo conceptual de la reforma, compartiendo con el DNP las lecciones aprendidas en la materia, y proporcionando orientaciones de política y estrategia generales.
- 1.48 Entre algunas lecciones aprendidas, que se consideraron en la presente operación, se podría destacar: a) fundar la operación en su apropiación por las autoridades políticas del país al más alto nivel, contando con la voluntad política imprescindible y el consenso de los principales actores críticos, b) tener una concepción integral y de largo plazo del proceso de reforma, pero ser selectivo y gradual en la identificación de proyectos para el corto y mediano plazos, c) incidir sobre las instituciones básicas de las que se desprenden los incentivos de los actores, d) verificar la viabilidad de la aplicación de reformas adoptadas en otros países y adaptarlas al contexto local bajo las particularidades del entorno político-institucional de cada país, e) construir sobre prácticas institucionales que funcionen

---

<sup>16</sup> Vale resaltar el programa de Uruguay (1336/OC-UR) que presenta una gran experiencia en reestructuración y reconversión laboral; y el de Brasil (1042/OC-BR) que implantó nuevos modelos institucionales de gestión y disminuyó en más del 30% el número de funcionarios del gobierno central en diez años con la estrategia de no reemplazar los jubilados. En Colombia, el Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Distrito de Bogotá (1385/OC-CO) que viene apoyando la implantación de los CADE's (Centro de Atención Distrital Especializado) que consisten en una experiencia de ofrecer varios trámites en un mismo local, así como la operación del FOMIN que apoya el Programa de Simplificación de Trámites para el Sector Empresarial (ATN/MT-7186-CO).

con éxito en el país e identificar los campos prioritarios de intervención, f) basar la ejecución en las instituciones especializadas y permanentes, con autoridad clara para la ejecución del proyecto, g) concebir la implantación como un proceso no mecánico, asumiendo un seguimiento más próximo de la operación, y h) adoptar diseños flexibles que permitan adaptarse frente a situaciones cambiantes. Estas y otras lecciones constan de la nueva estrategia de Modernización del Estado del Banco.

- 1.49 Complementariamente, el 23 de junio del 2003 el Banco aprobó una Cooperación Técnica con recursos no reembolsables del Fondo Español (ATN/FG-8349-CO, por 297.900 Euros), que tiene como objetivo apoyar al DNP en el diseño y puesta en marcha del Programa de Renovación de la Administración Pública. La ejecución de esta CT viene permitiendo proveer asistencia al DNP en la elaboración de estudios técnicos de reestructuración de entidades y organismos y de fortalecimiento de sistemas transversales de gestión; y también apoya la preparación de la reforma del empleo público y el diseño de una política nacional de información.
- 1.50 El esfuerzo para apoyar a Colombia en la estrategia de renovación de la APN, tanto en términos de asistencia técnica y asesoría, financiamiento y en la implantación de las reformas, está siendo estrechamente coordinado con los organismos multilaterales. La presente operación se ocupa de la reestructuración de la APN, de la reforma en la gestión del empleo público, del fortalecimiento de sistemas transversales de gestión (como son gestión de activos y gestión jurídica), y de la integración de la información para la gestión pública; mientras que el Banco Mundial, mediante una operación programática de política por US\$900 millones, incorpora las áreas de manejo presupuestal y racionalización de los ingresos tributarios. En relación con algunos sistemas específicos de gestión habrá una actuación más complementaria entre los dos organismos, ya que en gestión de activos fijos, gestión jurídica, y compras gubernamentales, el Banco Mundial establece condiciones de resultados en su préstamo programático y el Banco apoyará con inversiones específicas.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa es incrementar la productividad en la Administración Pública Nacional (APN) a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales.
- 2.2 Para alcanzar una mayor eficiencia y productividad en la APN se debe mejorar la relación entre *insumos* (costos de los recursos humanos, tecnológicos o de infraestructura), y *productos* (cobertura y calidad de los bienes o servicios provistos). En este sentido, el enfoque estratégico del programa ha sido trabajar en el frente de los *insumos* de la APN, apoyando la reducción de costos redundantes. Por otro lado también se invertirá en la mejora de la administración de los recursos disponibles, a partir de mejores diseños organizacionales, del incremento en el profesionalismo, del uso de herramientas modernas de gestión, y de la ampliación en la transparencia e integración de la información.
- 2.3 Los objetivos específicos del programa son: a) el incremento de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, a partir de mejores diseños organizacionales; b) la mejora en la gestión del empleo público; c) la mejora en la integración, calidad y eficiencia de los sistemas transversales de gestión jurídica y de gestión de activos de la APN; y d) la ampliación en la generación, integración, y transparencia de la información en la gestión pública. Se espera que el programa contribuya indirectamente al saneamiento de la situación fiscal de la APN y libere recursos para el desarrollo del país.

### B. Descripción del programa

- 2.4 El programa se divide en cuatro componentes: a) reestructuración de la APN, b) reforma en la gestión del empleo público, c) fortalecimiento de sistemas transversales de gestión, y d) integración de la información para la gestión pública.

#### 1. Reestructuración de la APN (US\$3,1 millones)

- 2.5 Este componente tiene como objetivo apoyar a la reorganización vertical de ministerios y entidades del gobierno central. Incluye los siguientes subcomponentes: a) *reorganización interna de ministerios y entidades*; y b) ejecución de un *plan de rehabilitación laboral*, para apoyar a la reconversión, reinserción, readaptación y capacitación de servidores desvinculados.
- 2.6 El subcomponente de *reorganización interna de ministerios y entidades* se enmarca en un modelo cuyo objetivo es lograr una mejora en la eficiencia y eficacia. Este modelo consta de dos etapas: la primera consistente en el diseño y publicación de los decretos de reestructuras organizativas de sectores y entidades, en el marco del PRAP, que han sido ya implementados por el Gobierno de Colombia; mediante la eliminación de los puestos de trabajo redundantes, que ha permitido generar un primer incremento en la productividad. La segunda etapa, a financiarse con los recursos de este subcomponente, se inicia con la implantación

detallada de mediano plazo de las reestructuraciones organizativas aprobadas, a través de liquidaciones o planes de mejoramiento de la gestión, lo que permitirá a las entidades consolidar los logros de mayor productividad. Para ello, se financiarán actividades para apoyar las acciones de liquidación de entidades mediante la unificación de metodologías y criterios que permitan mayor agilidad y estándares en estos procesos, y el diseño y la implantación de planes de mejoramiento de la gestión.

- 2.7 Las propuestas que apoyarán a la reorganización interna de cada ministerio o entidad deberán incluir la definición de sus productos misionales, el diseño de la nueva estructura organizacional, y la redefinición de las plantas de personal. En este proceso de análisis se considerarán las alternativas de eliminación de superposiciones, ejecución de liquidaciones, la reducción de niveles jerárquicos, el reagrupamiento de actividades fragmentadas, y la conveniencia de contratación con terceros o descentralización de servicios, entre otros mecanismos. El producto desarrollado por los 19 grupos sectoriales de trabajo constituidos en el DNP, será el punto de partida de este trabajo<sup>17</sup>.
- 2.8 La redefinición de la planta de personal requerida para cada entidad (*rightsizing*), en el marco del PRAP, considera su misión institucional, y el nivel tecnológico de los sistemas de gestión que se espera implantar, con los consecuentes ahorros de escala, e incrementos de productividad estimados. En este sentido, el retiro de funcionarios públicos es consecuencia de la reestructuración y no de un recorte presupuestario indiscriminado, ya que el objetivo de este proceso es que se afecten a los puestos de trabajo de baja productividad. También se fortalecerán los mecanismos en marcha para evitar el regreso a la APN de los servidores desvinculados, en el corto y mediano plazos.
- 2.9 Los planes de mejoramiento de la gestión para las entidades prioritarias, incluirán el diseño de: políticas estratégicas de gestión, la revisión o reingeniería de procesos, plan de capacitación, y plan de desarrollo tecnológico de sistemas de gestión. Estos planes deberán incluir, además de los diseños, los indicadores de eficacia, transparencia, eficiencia, y productividad, aplicables a cada entidad que reciba asistencia técnica. Para la implantación de estos planes de mejoramiento, se financiarán con los recursos del programa, la ejecución de estrategias de apoyo especializadas, servicios y sistemas.
- 2.10 El subcomponente de *plan de rehabilitación laboral (plan de protección social – PPS)*, a ser financiado con recursos de contrapartida, está siendo coordinado por una unidad central de seguimiento y control de calidad en el DNP, que hará: a) la orientación inicial a los servidores públicos desvinculados (asistencia y orientación profesional); b) la intermediación laboral con el sector privado (apoyo búsqueda

---

<sup>17</sup> El DNP tiene desarrollado un índice de priorización sectorial que definió las entidades prioritarias de la APN a las cuales brindará asistencia. Este índice es basado en relevancia (número de empleados, costo de nómina y presupuesto de gastos de funcionamiento), transparencia, y riesgo (evaluadas por la Contraloría). En la definición de estas entidades también se considerará el impacto fiscal estimado como consecuencia de la reestructuración, y las prioridades del gobierno.

nuevo empleo); c) el apoyo al auto-empleo (asistencia para la creación de nuevos negocios); d) la capacitación (incluido la precalificación y administración del registro de las instituciones de apoyo, y el control de la calidad de los servicios); y e) la gestión central (incluido el sistema de información que dará apoyo al plan, la ejecución de la estrategia de comunicación, y la elaboración de los informes requeridos para el seguimiento y control de la gestión).

## **2. Reforma en la gestión del empleo público (US\$3,1 millones)**

- 2.11 El objetivo de este componente es 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, a través del DAFP como agencia central de coordinación del servicio civil en Colombia. Este componente financiará 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.
- 2.12 Para el fortalecimiento del principio de mérito, el programa financiará las siguientes actividades: a) revisión y simplificación de la estructura de empleo, reduciendo niveles y grados, y configurando cuadros funcionales de empleos; b) diseño e implementación de instrumentos para la evaluación del desempeño asociada al logro de resultados institucionales; y c) el diseño y puesta en marcha de acuerdos de gestión, como instrumentos de concertación de metas de la alta gerencia pública, lo cual implica la definición de puestos de dirección cuya provisión requiere la acreditación de determinados requisitos profesionales, mediante un proceso meritocrático.
- 2.13 Para el desarrollo y puesta en marcha del *sistema de información y gestión del empleo público* en la APN, el programa financiará servicios técnicos, equipos, sistemas y capacitación para: a) el fortalecimiento de la plataforma tecnológica del DAFP, con el fin de contar con información confiable y oportuna a través del sistema actual, y que pueda ser utilizada en su totalidad en el nuevo sistema propuesto de información y gestión del empleo público; b) el diseño e implantación del nuevo sistema de información y gestión de empleo público, que garantice la vinculación de datos básicos de recursos humanos con el pago de nómina, incluyendo la articulación con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); c) la definición y puesta en práctica de filtros y trillas de auditoría automatizada que permitan una gestión integral del gasto de nómina y promueva la reducción de los gastos indebidos con personal; y d) la elaboración y puesta en práctica de planes anuales de previsión de necesidades de recursos humanos. El proceso de diseño e implantación del *sistema de información y gestión del empleo público* en la APN, deberá ser liderado por el DAFP, bajo la orientación de política estratégica establecida por la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública, creada mediante el Decreto 3816 del 31 de diciembre del 2003.

### 3. Fortalecimiento de sistemas transversales de gestión (US\$2,7 millones)

- 2.14 El objetivo de este componente es mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de algunas funciones horizontales de gestión de la APN<sup>18</sup>. Para lograr este objetivo se incluyen los siguientes subcomponentes: a) estrategia de *gestión jurídica* de la APN; y b) sistema de *gestión de activos fijos*.
- 2.15 En cuanto a la integración y fortalecimiento de la estrategia de *gestión jurídica* de la APN, el programa tendrá por objetivo establecer una política integral en la materia que contribuya a prevenir el daño patrimonial derivado de las actuaciones antijurídicas y a determinar líneas de acción para optimizar la defensa que se hace de los intereses de la APN; esto, mediante el diseño de medidas de prevención y reestructuración sistémica, incluyendo aspectos institucionales, de recursos humanos, normativos y tecnológicos. En la búsqueda de este objetivo el subcomponente financiará las siguientes actividades: i) apoyar la formulación de un modelo gerencial de la gestión jurídica de la APN así como los esquemas de coordinación, seguimiento y evaluación, que incluyan el rol del Ministerio del Interior y de Justicia y de los demás sectores; ii) fortalecimiento del sistema de información integrado de seguimiento y control de la actividad litigiosa accesible a las entidades de la APN, que dé apoyo al modelo gerencial descrito en el literal anterior, con información actualizada del pasivo contingente y litigios, y que comprenda, al menos, descripción de las partes y los apoderados, causas del litigio, estado del proceso y que permita su seguimiento; y iii) formulación del plan de profesionalización de las áreas jurídicas de asesoría, contratación y defensa judicial de las entidades de la APN.
- 2.16 El rediseño e implantación de un sistema de *gestión de activos* tendrá como objetivo la transición hacia una cultura gerencial en el sector, destinada a lograr una mayor eficiencia y eficacia en las transacciones de adquisición, disposición, mantenimiento y asignación de los activos. Para ello el programa financiará el desarrollo y puesta en marcha de un Sistema de Información Gerencial de Activos (SIGA); la revisión del marco normativo; y la implantación de un nuevo modelo para la gestión de activos. Ello permitirá poner en marcha las propuestas contenidas en el Programa de Gestión de Activos (PROGA), en el marco del documento CONPES correspondiente. Como instancia superior del PROGA se creará una Comisión Intersectorial<sup>19</sup>, integrada por los titulares o delegados del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y un representante del Presidente de la República. La Comisión Intersectorial será la responsable de la coordinación y orientación de la ejecución de las funciones

---

<sup>18</sup> Cada sistema transversal de gestión fue analizado sobre tres perspectivas: (i) la institucional (define el organismo rector que centraliza la formulación y la evaluación de la política); (ii) la legal (identifica los cambios legales y reglamentarios necesarios), y (iii) la tecnológica (define el modelo tecnológico que posibilita conformar bases de datos unificadas y accesibles, alimentadas directamente por las unidades operativas).

<sup>19</sup> Según el art.45 de la Ley 489 de 1988, "El Gobierno Nacional podrá crear Comisiones Intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos...."

relacionadas con la gestión eficiente de activos públicos. La conformación y la definición de sus funciones hacen parte de un proyecto de Decreto que se encuentra en discusión y trámite ante el Gobierno Nacional.

- 2.17 Las actividades previstas en el PROGA parten del desarrollo y puesta en marcha de un SIGA, compuesto por una base de datos del inventario de activos públicos depurada y actualizada. El SIGA será alimentado por la información que las diferentes entidades de la APN envíen a la CGN, y utilizado para la toma de decisiones de gestión, a partir de indicadores preestablecidos que serán calculados conforme a metodologías de general aceptación. Para ello se financiará: a) construcción de la base de información y el diseño e implantación de mecanismos que permitan su actualización permanente; b) depuración de la titularidad jurídica y registro; c) actualización contable; d) avalúos, principalmente de los inmuebles a subastarse; e) levantamiento e incorporación de información relacionada con los gastos de mantenimiento y arrendamientos de las entidades; f) adquisición de software y equipos necesarios para poner en funcionamiento el sistema; y g) la capacitación de funcionarios en esta nueva cultura de gestión y en el manejo del SIGA.
- 2.18 A partir del inventario normativo que viene realizando el DNP, que identificará todas las restricciones legales y de procedimiento relacionadas con la liquidación y transferencia de activos, y en el marco de las condicionalidades acordadas con el Banco Mundial (BM), el programa financiará la revisión y análisis de dicho inventario, y la formulación de una propuesta legal que unifique y actualice las normas para la gestión de activos, institucionalice el nuevo modelo de gestión, y reconozca las reglas de actuación del mercado. Dicho proyecto deberá hacer énfasis en los procedimientos aplicables a concesiones, compraventas y liquidaciones, intentando lograr un equilibrio entre la existencia de un margen de discrecionalidad en las actuaciones y el establecimiento de controles efectivos y constantes. En esta misma dirección, el programa también financiará la formulación de propuestas, en coordinación con el MHyCP, de incentivos a la enajenación de activos prescindibles y a su mejor utilización.
- 2.19 Finalmente, el programa apoyará el diseño e implantación de un nuevo modelo para la gerencia de activos, mencionado en el punto anterior, basado en la centralización de la gestión, la descentralización de la administración y mantenimiento, y la aplicación de criterios de rentabilidad, eficiencia y eficacia. Para ello, el programa financiará en forma decreciente la conformación de un grupo técnico de apoyo a la Comisión Intersectorial que será responsable de dar soporte en la formulación de: i) las políticas con el fin de lograr una gestión eficiente de los activos, ii) los cambios normativos, regulatorios y de incentivos adelantados, iii) las recomendaciones específicas de gestión para la Comisión Intersectorial, bien sea al interior de la administración pública o con el mercado, y iv) reportes y circulares que incluyan indicadores de gestión y resultados, disponibilidad y necesidades de activos en cada entidad, transacciones efectuadas, ingresos y ahorros generados. **La expedición del Decreto que crea dicha Comisión será condición previa especial para el desembolso de recursos del préstamo para financiar el grupo técnico de apoyo.**



#### **4. Integración de la información para la gestión pública (US\$7,3 millones)**

- 2.20 El objetivo de este componente es hacer más confiable, oportuna, unificada y transparente a la información entre entidades y hacia los ciudadanos, relacionada con trámites, servicios y contratación pública, a partir de 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)*.
- 2.21 En lo que se refiere a la promoción de acciones de *Gobierno Electrónico (Portal de Servicios)*, el programa apoyará la revisión y simplificación de trámites, y la evaluación de la oportunidad de su implementación en línea, junto al Portal del Estado Colombiano, lo que también incluirá el fortalecimiento de su unidad rectora en la Agenda de Conectividad, que se encargará de definir políticas y normatividad, así como de articular y designar las entidades responsables de la gestión, implantación y operación del mismo; con base a los lineamientos definidos por la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública creada mediante el Decreto 3816 del 31 de diciembre del 2003. El portal será proyectado en su interfaz con el usuario, planeándose como trámites o servicios piloto los relacionados con la mejora de la gestión pública.
- 2.22 Los criterios definidos para identificar los trámites a automatizar son: i) el proceso de trámite está racionalizado y es eficiente, ii) el trámite es de alta frecuencia mensual, y iii) la oferta del trámite a través de medios electrónicos no requiere cambios normativos. Luego de identificados, los criterios para priorizarlos son: i) tiempo de automatización menor a tres meses, ii) está soportado por algún tipo de infraestructura tecnológica, iii) existe voluntad política para automatizarlo, iv) están identificados los requerimientos tecnológicos, v) genera beneficios para la entidad de calidad, costos y cobertura, y vi) genera beneficios para el ciudadano de calidad, oportunidad, y costos<sup>20</sup>.
- 2.23 El diseño e implementación de un *sistema de compras y contrataciones gubernamentales (E-Procurement)* tiene el propósito de mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de compras gubernamentales, financiando servicios, equipos, y el desarrollo e implantación de sistemas para: a) la preparación de un Plan Estratégico y el fortalecimiento de la institucionalidad rectora de compras y contrataciones, b) la evaluación de la infraestructura informática disponible y el diseño del *sistema de compras y contrataciones gubernamentales* y de su inter conectividad, incluyendo una interface con el SIIF, c) el desarrollo del *sistema* y la adquisición de las licencias de software comerciales necesarias para su funcionamiento y mantenimiento, y d) la capacitación y difusión del *sistema* tanto

---

<sup>20</sup> Actualmente se está trabajando en la identificación y priorización de diversos trámites, incluyendo la estimación de las actividades y costos de automatización. Algunos de los trámites candidatos son: i) inspección única en puertos, aeropuertos y zona de frontera, ii) Formulario Único de Exportación, iii) registro de licencia previa electrónico y en línea, iv) autorizaciones vía electrónica y en línea de programas especiales de importación y exportación (plan Vallejo), v) automatización del trámite para la expedición del certificado por carencia de estupefacientes, (vi) automatización de procesos de inspección y vigilancia, (vi) Formulario Único de Afiliación a la Seguridad Social, y (vii) Pago Único a la Seguridad Social.

para el personal de las agencias gubernamentales como para los proveedores, con especial énfasis a las pequeñas y medianas empresas.

- 2.24 La coordinación técnica de este subcomponente estará a cargo de la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, que será responsable por la implementación del Sistema Integral de Contratación Electrónica bajo la orientación de política y estrategia que establezca la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública (Decreto 3816 del 31 de diciembre del 2003), en concordancia con los lineamientos institucionales establecidos en el Documento CONPES 3249 de 20 de octubre del 2003.
- 2.25 En consonancia con las experiencias internacionales se espera que la implantación del sistema de *E-Procurement*: a) promueva un incremento de la productividad y competencia en la parte de la oferta, lo que repercutirá en una reducción de los precios ofrecidos al gobierno al efectuar sus adquisiciones, b) promueva una reducción en los costos transaccionales internos asociados a estas compras mediante una gestión más eficiente del proceso de adquisiciones, c) permita al gobierno manejar sus procesos de adquisiciones de una manera estratégica usando la información generada por el sistema, y d) promueva mayor transparencia en los procesos de compras públicas.

**C. Costo y financiamiento**

- 2.26 El costo total del programa se ha estimado en el equivalente de US\$18.811.000 con un préstamo del Banco de US\$10.346.000, proveniente de los recursos del Capital Ordinario, y una contrapartida aportada por el Gobierno Nacional en el orden de US\$8.465.000. El programa se ejecutará en un período de 48 meses.

| Cuadro II-1. COSTOS TOTALES DEL PROYECTO (en miles de US\$)   |               |              |               |
|---|---------------|--------------|---------------|
| CATEGORÍAS  | BID           | LOCAL        | TOTAL         |
| <b>1. ADMINISTRACIÓN</b>                                      | <b>553</b>    | <b>866</b>   | <b>1.419</b>  |
| Costos Administrativos y Coordinación Técnica Programa        | -             | 744          | 744           |
| Coordinación de la Reforma de la APN (PRAP)                   | 553           | 122          | 675           |
| <b>2. COSTOS DIRECTOS</b>                                     |               |              |               |
| <b>Reestructuración de la APN</b>                             | <b>2.784</b>  | <b>270</b>   | <b>3.054</b>  |
| (a) reorganización de Ministerios y Entidades y Liquidaciones | 2.784         | -            | 2.784         |
| (b) plan de protección social a desvinculados                 |               | 270          | 270           |
| <b>Reforma en la gestión del Empleo Público</b>               | <b>2.832</b>  | <b>240</b>   | <b>3.072</b>  |
| (a) instrumentos de promoción de la meritocracia              | 149           | 40           | 189           |
| (b) sistema de información y gestión de empleo público        | 2.683         | 200          | 2.883         |
| <b>Fortalecimiento Sistemas Transversales de Gestión</b>      | <b>2.407</b>  | <b>317</b>   | <b>2.724</b>  |
| (a) Gestión Jurídica  | 672           | -            | 672           |
| (b) Gestión de Activos Fijos                                  | 1.735         | 317          | 2.052         |
| <b>Integración de la Información para la gestión pública</b>  | <b>903</b>    | <b>6.370</b> | <b>7.273</b>  |
| (a) Portal de Servicios                                       | 439           | 3.435        | 3.874         |
| (b) Sistema de E-Procurement                                  | 464           | 2.935        | 3.399         |
| <b>3. COSTOS CONCURRENTES</b>                                 | <b>246</b>    | <b>33</b>    | <b>279</b>    |
| Auditoría   | 60            | -            | 60            |
| Monitoreo y Evaluación  | 186           | 33           | 219           |
| <b>4. IMPREVISTOS</b>   | <b>621</b>    | <b>319</b>   | <b>940</b>    |
| <b>5. COSTOS FINANCIEROS</b>                                  | <b>0</b>      | <b>50</b>    | <b>50</b>     |
| FIV   | 0             | -            | 0             |
| Comisión de Crédito   | -             | 50           | 50            |
| <b>TOTAL</b>  | <b>10.346</b> | <b>8.465</b> | <b>18.811</b> |

#### D. Condiciones de financiamiento del Banco

2.27 El financiamiento del Banco, por US\$10.346.000, se otorgará con cargo a los fondos del Capital Ordinario. El Cuadro II-2 indica los plazos y condiciones del préstamo.

| Cuadro II-2. Términos y condiciones del préstamo |   |
|--|---|
| Fuente de Recursos:                              | Capital Ordinario (OC)                    |
| Monto:   | US\$10.346.000                            |
| Plazos:  |   |
| Amortización:                                    | 20 años                                   |
| Gracia:  | 4 años                                    |
| Desembolso                                       | mínimo de 3, máximo 4 años                |
| Tasa de Interés:                                 | ajustable                                 |
| Inspección y Vigilancia:                         | 0%  |
| Comisión de Crédito:                             | 0,25% sobre montos no desembolsados       |
| Moneda:  | US\$ dólares de la Facilidad Unimonetaria |

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario y organismos ejecutores

- 3.1 El Prestatario será la República de Colombia. La ejecución de las actividades del programa será llevada a cabo por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Ministerio del Interior y Justicia, y el Ministerio de Comunicaciones (a través del Fondo de Comunicaciones–Agenda de Conectividad), en adelante denominados indistintamente los organismos ejecutores (OE). Los OE actuarán bajo la coordinación técnica-operativa del Comité Directivo del programa (CD) el que contará con el apoyo de una Secretaría Técnica (ST), en el DNP. A su vez, los OE actuarán por intermedio del PNUD, que será el Administrador del Programa (AP) para efectos del manejo de los recursos y para la realización de las adquisiciones de bienes y servicios relacionados y la contratación de los servicios de consultoría.

#### B. Esquema de ejecución del programa

##### 1. Comité Directivo (CD)

- 3.2 El CD, estará conformado por: el Director del DNP o el delegado asignado para la coordinación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), quien lo presidirá; el Director del Programa de Gestión de Activos del DNP; el Director del DAFP; el Director de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y Justicia; el Director de la Agenda de Conectividad; un delegado del MHyCP y el Coordinador de la Secretaría Técnica. Todos los miembros, con excepción del representante de la ST, tendrán voz y voto. **La constitución formal del CD será una condición especial previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento del Banco.**<sup>21</sup>
- 3.3 Las funciones del CD serán, entre otras, las siguientes: a) coordinar el avance general del programa; b) poner en vigencia el Reglamento Operativo, los Planes Operativos Anuales (POA) y el plan de contrataciones y adquisiciones para el programa; c) revisar y aprobar los informes de seguimiento y evaluación del programa; d) velar por el cumplimiento del convenio a ser celebrado entre los OE y el AP; e) revisar y aprobar los cambios que sean necesarios implementar durante la ejecución del programa, con la no objeción previa del Banco, cuando sea del caso; f) informarse acerca de los resultados de las auditorías del programa e implementar las recomendaciones que fueran sugeridas; y g) realizar el monitoreo trimestral a la ejecución del programa.

##### 2. Secretaría Técnica (ST)

- 3.4 La ST estará conformada por: un Coordinador, un Especialista en Adquisiciones, un Especialista Contable/Financiero y el personal administrativo de apoyo

---

<sup>21</sup> Los miembros de este Comité ya han venido actuando como contraparte del Banco durante el proceso de preparación del programa.

necesario. A su vez, la ST contará con el apoyo técnico de la Oficina de Desarrollo Institucional–ODI o del grupo que haga sus veces dentro del PRAP, así como de las Direcciones Técnicas del DNP, en los casos que así se requieran para la coordinación técnica del programa. **La constitución formal de la ST, incluyendo la designación del coordinador y la selección de su personal, deberá contar con la no objeción del Banco y será una condición especial previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento del Banco.**

- 3.5 Las funciones de la ST serán, entre otras, las siguientes: a) ser el interlocutor único con el Banco; b) apoyar al CD en las actividades de coordinación del programa con los OE; c) coordinar el proceso de contratación y supervisión de las labores de la AP; d) preparar y presentar al Banco los informes semestrales de progreso y de seguimiento del programa, con base en la información suministrada por los OE; e) velar que las solicitudes de desembolso a ser enviadas por los OE al MHyCP sean consistentes con los requisitos del Banco; f) preparar y presentar al Banco los informes semestrales sobre la utilización del fondo rotatorio del programa, con base en la información que para tal fin le provean los OE y la AP; g) presentar al Banco, con base en la información suministrada por los OE y la AP, los estados financieros anuales del programa, debidamente dictaminados por una firma de auditores independiente aceptable al Banco; h) coordinar el proceso de contratación de la firma de auditores independientes de acuerdo a procedimientos aceptables al Banco; i) cooperar con los OE en la elaboración y consolidación de los POA para el programa; y j) velar por la adecuada coordinación técnica de las actividades del programa.

### **3. Organismos ejecutores (OE)**

- 3.6 Cada OE contará con la siguiente estructura mínima para la ejecución de las actividades respectivas dentro del programa: un responsable técnico, nombrado por la más alta autoridad del OE, y el personal de apoyo necesario.
- 3.7 Las funciones del responsable técnico de los OE serán, entre otras, las siguientes: a) gestionar la asignación de recursos presupuestales del programa y la asignación del Plan Anual de Caja (PAC); b) transferir al AP, de acuerdo con el PAC, los recursos de aporte local para el programa; c) preparar los POA y el plan de adquisiciones y contrataciones; d) preparar los términos de referencia con base en los POA; e) realizar el seguimiento técnico a los procesos de ejecución de los servicios contratados o de los bienes adquiridos y certificar el recibo de los mismos de acuerdo con las especificaciones ordenadas, como prerrequisito para la tramitación de los pagos correspondientes; f) preparar y enviar al AP los documentos de apoyo de las solicitudes de pago; g) preparar los informes de gestión correspondientes a los subcomponentes que corresponda ejecutar y remitirlos a la ST; h) suministrar a la firma auditora independiente toda la información que sea requerida para la realización de la auditoría del programa; i) remitir al MHyCP las solicitudes de desembolso para su posterior presentación al Banco; y j) atender oportunamente los requerimientos de información y de documentación que solicite la ST y el CD.

#### 4. El PNUD como Administrador del Programa (AP)

- 3.8 El manejo de los recursos del programa y la realización de la adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría serán llevados a cabo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **La contratación del PNUD será condición especial previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento del Banco.**
- 3.9 De acuerdo con la política de adquisiciones del Banco (Norma GS-403 del Manual de Adquisiciones), se recomienda contratar en forma directa sin competencia abierta a la agencia especializada PNUD, quien realizará la tarea de Administrador del Programa conforme las funciones presentadas a continuación<sup>22</sup>. El PNUD efectuará todas las contrataciones y otras actividades derivadas del cumplimiento de sus funciones con fondos del programa, siguiendo las políticas y procedimientos de adquisiciones del Banco, y conforme la Carta Acuerdo de cooperación y coordinación de actividades firmada por el Banco y el PNUD el 20 de junio del 2003.
- 3.10 Las funciones del AP serán: a) apoyar la preparación de los documentos de licitación y seguimiento de los procesos licitatorios; b) contratar los servicios de consultoría y adquisición de bienes para el programa; c) realizar los pagos derivados de las adquisiciones y contrataciones correspondientes; d) mantener los registros contables y financieros detallados por OE, y sistemas de control interno adecuados y consistentes con los requisitos del Banco para el manejo de los recursos del programa; e) suministrar la información para la preparación de los informes semestrales del fondo rotatorio y los estados financieros consolidados del programa, así como mantener los archivos de la documentación original de apoyo; f) revisar y realizar las recomendaciones de ajustes, cuando fueren necesarios, a los términos de referencia preparados por los OE; g) obtener evidencia del recibo y otros requisitos de control interno para procesar los pagos correspondientes a los bienes adquiridos y a los servicios provistos a los OE; h) abrir y mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los recursos de financiamiento del Banco y de la contrapartida local del programa, así como del fondo rotatorio del programa; y i) velar por la salvaguarda y buen uso de los recursos del programa.
- 3.11 El AP llevará a cabo la adquisición de bienes y servicios relacionados y la contratación de los servicios de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco en la materia. El contrato a ser celebrado entre el Prestatario y el AP deberá contener las disposiciones que sean necesarias con el fin de asegurar el cumplimiento de las funciones y responsabilidades a que se refiere el párrafo anterior.

---

<sup>22</sup> La principal ventaja técnica del PNUD es que siendo su misión apoyar a los países en desarrollo para mejorar la gobernabilidad, posee una amplia experiencia en la ejecución de otros proyectos en Colombia, ya que ha suscrito 12 contratos entre el 1990 y el 2001, como Administrador de Recursos de Crédito Externo financiados por la Banca Multilateral. El PNUD también otorga al beneficiario algunas ventajas institucionales que facilitarán la ejecución, administración y el cumplimiento de las cláusulas pactadas en la operación; pues viene apoyando al Programa de Renovación de la Administración Pública desde el año 2002 a través de cooperación técnica internacional, además de tener demostrado un buen desempeño en el proceso de contratación de bienes y servicios, en la ejecución financiera, y facilitar el desembolso de fondos.

- 3.12 Para efectos de una adecuada y coordinada ejecución de las actividades del programa los OE deberán suscribir un convenio interinstitucional de acuerdo a los principios establecidos en el Contrato de Préstamo y detallados en el Reglamento Operativo, el que deberá incluir: a) las responsabilidades correspondientes a cada OE para efectos de la ejecución de las actividades que sean de su responsabilidad y del CD como responsable de la coordinación general del programa; b) la obligación de los OE de transferir al AP los recursos de contrapartida local del programa; c) la obligación de los OE de establecer y mantener adecuados sistemas de control interno, financiero y contable para el programa; y d) las demás disposiciones que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las funciones a que se refiere el párrafo 3.10 de este documento. **La suscripción de este convenio será una condición especial previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento del Banco.**

### **5. Planes Operativos Anuales (POA) y Reglamento Operativo**

- 3.13 El desarrollo de las actividades del programa seguirá una programación instrumentada a través de planes operativos anuales (POA), los cuales deberán contar con la no objeción del Banco, una vez aprobados por el CD. Los respectivos POA identificarán los objetivos específicos dentro de cada subcomponente, las actividades que se llevarán a cabo, el cronograma correspondiente a dichas actividades y el presupuesto respectivo, distinguiendo los recursos correspondientes a la contrapartida local y al financiamiento del Banco, necesarios para cumplir con las metas indicativas establecidas para el programa. El Plan Operativo para el primer año de ejecución, por subcomponente, se encuentra en proceso de revisión para obtener una versión definitiva.
- 3.14 A través de la ST, el Prestatario presentará al Banco al final de cada año de ejecución, un informe sobre el progreso de la implantación de los POA y, en general, de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo. El Banco revisará los informes de seguimiento, evaluará la calidad técnica de los avances del programa y el progreso en las metas establecidas (ver marco lógico Anexo III-1).
- 3.15 El Reglamento Operativo del programa comprenderá el esquema de ejecución del programa, los procedimientos para la ejecución de las actividades de cada componente y subcomponente, así como las responsabilidades de ejecución correspondientes a cada uno de los OE del programa. **La entrada en vigencia del Reglamento Operativo será condición especial previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento del Banco.** El Reglamento Operativo básico ha sido revisado por el equipo de proyecto, habiéndosele encontrado satisfactorio.

### **C. Taller de inicio del programa**

- 3.16 Una vez aprobada la operación, se realizará un taller de arranque del programa con la presencia de las autoridades responsables del mismo, la ST y funcionarios del Banco, con el objeto de coordinar las actividades previstas en el POA del primer año de ejecución.

#### **D. Adquisiciones de bienes y servicios**

- 3.17 La adquisición de bienes y servicios relacionados y la contratación de servicios de consultoría se llevarán a cabo de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco en la materia. Para las adquisiciones de bienes y servicios relacionados, se utilizará el sistema de licitación pública internacional, cuando el costo de las mismas sea igual o mayor al equivalente de US\$350.000. Para la contratación de servicios de consultoría se utilizará el procedimiento de concurso público internacional cuando el costo estimado de la contratación sea superior al equivalente de US\$200.000. En ambos casos, las adquisiciones y contrataciones por montos inferiores a los indicados, se regirán por los procedimientos establecidos en la legislación nacional siempre que la misma sea compatible con las políticas del Banco. El programa no contempla la construcción de obras. El Plan de Adquisiciones se adjunta en el Anexo III-2.
- 3.18 **Capacidad institucional y revisión ex post de desembolsos y/o adquisiciones.** El Banco podrá emplear la modalidad de revisión ex post para la adquisición de bienes y servicios relacionados por valores menores al equivalente de US\$100.000 y de US\$50.000 para la contratación de servicios de consultoría. Para realizar la supervisión del Banco de dichas licitaciones o concursos públicos o de otras formas de adquisición o contratación, si las hubiere, la Representación del Banco contratará los servicios de un consultor que aplicará la metodología recientemente desarrollada por ROS/DAU: Guía para la revisión ex post de los procesos de adquisiciones y desembolsos (documento AF-600). Las primeras tres adquisiciones y contrataciones serán supervisadas por el Banco en forma ex ante.

#### **E. Desembolsos y fondo rotatorio**

- 3.19 Para los desembolsos del programa se establecerá un fondo rotatorio con un monto de 5% del financiamiento del Banco. En el caso de que este monto sea insuficiente, dado la cantidad elevada de entidades participantes, lo que puede propiciar una mayor concentración de gastos y distintas velocidades de reposición de fondos, el Prestatario podrá solicitar al Banco un aumento del mismo, de conformidad con los procedimientos y políticas del Banco en la materia. Los recursos del Préstamo ingresarán a una cuenta corriente del programa en dólares que el Prestatario, por intermedio del MHyCP abrirá para efectos del programa.
- 3.20 De acuerdo con lo establecido en el Manual de Administración de Operaciones (OA-430) “Pautas para la revisión de solicitudes de desembolsos” antes de que la Representación autorice el desembolso de los recursos del financiamiento, la misma (Representación) deberá asegurarse de que la participación de las fuentes de financiamiento (*pari passu*) definidas en el cuadro de costos del proyecto se mantiene aproximadamente igual durante la ejecución del proyecto.
- 3.21 Para efectos del programa, dicha verificación será realizada por la Representación de la siguiente manera: se verificará, por un lado, el *pari passu* de financiamiento correspondiente a los tres primeros componentes del programa, y por el otro, y en forma separada e independiente, se verificará el *pari passu* de financiamiento



correspondiente al componente 4 del programa, con el fin de que los desembolsos correspondientes a los componentes 1, 2 y 3 del proyecto sean autorizados y realizados en forma independiente de cual sea el estado de participación de las fuentes de financiamiento correspondiente al componente 4. En cualquier caso, el Banco seguirá autorizando desembolsos mientras el monto total de la contrapartida se sitúe por lo menos en un 30% del costo total del proyecto.

## F. Plazo de ejecución y calendario de inversiones

3.22 El plazo para desembolsos de los recursos del préstamo se ha estimado en cuatro años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. Este plazo se estima suficiente para la realización de las actividades previstas de asistencia técnica y para la licitación y contratación de las actividades y ejecución de las mismas.

3.23 El cuadro a seguir presenta un resumen del calendario de inversiones del programa.

| Cuadro III-1<br>CALENDARIO DE INVERSIONES PARA EL PROGRAMA (en miles de US\$) |              |               |              |            |
|---|--------------|---------------|--------------|------------|
| CATEGORÍAS  | AÑO 1        | AÑO 2         | AÑO 3        | AÑO 4      |
| Administración  | 360          | 698           | 345          | 16         |
| Reestructuración de la APN  | 1.314        | 1.740         | 0            | 0          |
| Reforma en la gestión del Empleo Público                                      | 555          | 2.167         | 350          | 0          |
| Fortalecimiento de los Sistemas Transversales                                 | 847          | 830           | 533          | 514        |
| Integración de la Información para la Gestión                                 | 1.500        | 4.948         | 825          | 0          |
| Auditoría Externa   | 15           | 36            | 7            | 2          |
| Monitoreo y evaluación  | 111          | 29            | 79           | 0          |
| Imprevistos   | 236          | 559           | 114          | 30         |
| <b>TOTAL US\$</b>   | <b>4.938</b> | <b>11.007</b> | <b>2.253</b> | <b>562</b> |
| %   | 26%          | 59%           | 12%          | 3%         |

## G. Financiamiento retroactivo

3.24 El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del financiamiento, hasta el equivalente de US\$400.000 por gastos efectuados por el Prestatario, a través de sus organismos ejecutores, a partir del 1 de enero de 2003 y hasta la fecha de aprobación de esta operación, en la realización de actividades del programa, y el reconocimiento de gastos con cargo al aporte local hasta el equivalente de US\$900.000 en gastos incurridos por el Prestatario, a través de sus organismos ejecutores, a partir del 1 de enero de 2003 en actividades comprendidas en los diversos componentes del programa. Los gastos elegibles en ambas instancias se refieren a aquellos gastos incurridos en las actividades comprendidas en el programa, tales como reestructuración de la administración pública nacional; reforma en la gestión del empleo público; fortalecimiento de sistemas transversales de gestión; e integración de la información para la gestión pública. En ambos casos el reconocimiento será referente a gastos que hayan ocurrido dentro de los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo por el Banco, y siempre que los mismos hayan seguido procedimientos compatibles con los que se establezcan en el Contrato de Préstamo.

## **H. Auditoría externa**

- 3.25 La auditoría operacional y financiera del programa será llevada a cabo por una firma de auditores independiente aceptable al Banco. La auditoría será realizada de acuerdo a los términos de referencia previamente aprobados por el Banco (Documento AF-400). La firma será seleccionada y contratada de acuerdo al proceso estándar de licitaciones para firmas de auditoría definido por el Banco (Documento AF-200). Los costos de la auditoría están incluidos en el costo del programa y serán financiados con los recursos del Préstamo. La firma será contratada por un período mínimo de cuatro años sujeto a una cláusula de terminación en caso de desempeño insatisfactorio a juicio del Banco. Los estados financieros del programa serán presentados dentro de un período de 120 días contados a partir del cierre del año fiscal.

## **I. Evaluación de medio término y final**

- 3.26 Se realizará una evaluación intermedia, al finalizar los dos primeros años de ejecución, y que incluirá el análisis de la velocidad de ejecución de cada componente. También se realizará una evaluación final, que incluirá como mínimo los indicadores establecidos en el **marco lógico**, además de otras informaciones y análisis adicionales.
- 3.27 Bajo la coordinación de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP/DNP), el Prestatario se compromete a contratar las evaluaciones del programa en los siguientes términos: a) diseño conceptual general, b) diseño detallado, c) actualización periódica de la línea de base, d) informe final, y e) difusión pública de resultados de los efectos de la reforma en los sectores intervenidos en la APN. Estas evaluaciones buscarán verificar el cumplimiento de los objetivos del programa e identificar los efectos de las reformas en la productividad de algunas de las entidades de la APN intervenidas.
- 3.28 El diseño conceptual general y el detallado consistirán en precisar con mayor exactitud los indicadores de línea de base, de acuerdo con lo establecido en el marco lógico, y establecer los procedimientos de recolección y análisis propios de la evaluación.
- 3.29 Según el alcance y periodicidad definidos en los diseños general y detallado, se ejecutará la recolección y actualización periódica de la información de los indicadores de la línea de base, verificando si la velocidad de ejecución y de logros se están materializando, información que será presentada al Banco. Dependiendo de la periodicidad establecida, se presentarán al Banco reportes de actualización de información a más tardar 60 días después de la presentación y aprobación de los informes de actualización periódica al DNP. Para la difusión de los resultados, se establecerán los mecanismos adecuados para la recolección y validación de la información, y la promoción de la participación de la sociedad civil, bajo los esquemas de rendición de cuentas que defina el gobierno.

- 3.30 Como resultado de la agregación y análisis de la información recolectada periódicamente, se elaborará un informe final, y se difundirá tanto al público en general como a las entidades del sector público y organizaciones de la sociedad civil. Este informe buscará valorar los beneficios asociados a los resultados del programa desde la perspectiva establecida en el diseño general de la evaluación. El informe final será elaborado y presentado al Banco durante los últimos seis meses de ejecución del programa.
- 3.31 La ST recopilará, archivará y mantendrá consigo toda la información, indicadores y parámetros, incluyendo los POA, las revisiones de medio término y la evaluación final, lo que contribuirá a que el Banco prepare el Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

## IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Viabilidad institucional y financiera

- 4.1 **Viabilidad institucional.** Dado el elevado número de entidades participantes y temas incluidos, el diseño del programa presta especial atención a los mecanismos que faciliten su ejecución. Las acciones del programa incluyen en gran parte el desarrollo de consultorías y servicios de implantación, con un complemento de adquisición de equipos menores. Es decir, la capacidad de ejecución requerida es la de administración de contratos por servicios y la de compras. Las funciones administrativas en esta área, a saber: búsqueda, selección y contratación de servicios; compras, pagos, contabilidad y preparación de informes financieros, ha sido consolidada bajo una entidad administradora del programa, que será el PNUD en Colombia, que posee una demostrada capacidad para efectuar estas funciones. Por su parte las labores de los OE se verán limitadas a las funciones técnicas de la supervisión del control de la calidad de los servicios y del monitoreo de la implantación del resultado de éstas. Del resultado de la evaluación institucional en este campo surge que las OE tienen esta capacidad. Este esquema se complementa con las funciones de coordinación y control a ser llevados a cabo por la ST y el CD.
- 4.2 El DNP, que albergará al CD y su ST, es la entidad principal del programa, especialmente designado por la Directiva Presidencial N° 10 como coordinador de la reforma (Programa de Renovación de la Administración Pública - PRAP), y ha mostrado un claro liderazgo en el diseño del programa a financiarse con el Banco. El DNP tiene una larga experiencia como articulador de políticas nacionales para la definición del presupuesto de la inversión pública, y cuenta con recursos humanos propios ampliamente reconocidos por su capacidad técnica. El DNP, además de manejar la ejecución del PRAP como un todo, incluirá la ST del programa financiado por el Banco. Este esquema global de organización para la ejecución, coordinación y control permite asignar un nivel de confianza a la viabilidad institucional del programa.
- 4.3 **Viabilidad financiera.** Los recursos de contrapartida provendrán del presupuesto de inversión de la Nación por vía de recursos asignados por el DNP a este programa. El gobierno incluyó en la propuesta de presupuesto de la Nación para el 2004, los recursos necesarios para la ejecución de las actividades previstas para el primer año de este programa, bajo los presupuestos de inversión del DNP, DAFP, Ministerio del Interior y Justicia y Ministerio de Comunicaciones.

### B. Impactos sociales y ambientales

- 4.4 Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas a través del programa no se prevé impactos ambientales o sociales directos. Sin embargo, el proyecto dedica especial atención al tratamiento de los siguientes temas:
- a. **Proceso de racionalización de la fuerza laboral realizado por el gobierno.** Este proceso generará despidos y reducción del número de empleados públicos. Debido a ello se ha prestado especial atención a los impactos sociales, de forma de garantizar la aplicación de mecanismos y estrategias

atenuantes, tales como capacitación y la creación de incentivos para la reinserción laboral. Así, la ley de facultades establece el llamado “retén social”, que impide el despido de madres cabeza de familia, discapacitados, y funcionarios con menos de tres años de tiempo para jubilarse<sup>23</sup>.

- b. **Reestructuración de entidades.** Este programa involucra la implantación de planes de mejoramiento exclusivamente de la gestión en la APN (*back office*), por lo que no se prevén impactos ambientales y étnicos negativos. En caso de que se incluyan entidades prioritarias, con algún tipo de responsabilidad de control ambiental, incluyendo las sectoriales, se deberá asegurar que el objetivo de la modernización administrativa que se persigue no conlleve traumas significativos que afecten de forma negativa la gestión ambiental y que este tema sea adecuadamente considerado por los consultores. Con relación a los conceptos de diversidad étnica-cultural e intercultural, el programa no incluye acciones al nivel regional, ni tampoco la creación o reforma de centros de atención (*front office*), lo que disminuye la necesidad de acciones mitigantes específicas.

### C. Beneficios y valor agregado del Banco

- 4.5 El programa generará beneficios directos significativos, tanto con el incremento de la eficiencia, eficacia y transparencia de la acción gubernamental, cuanto con la mejora de la situación fiscal del país.
- 4.6 En términos de eficiencia y eficacia de la APN, con la reestructuración organizacional se logrará la disminución de la dispersión institucional, a partir de la reducción del número total de entidades, lo que mejorará las condiciones generales de coordinación de los procesos de formulación de políticas y de ejecución de servicios. También se estima que a partir de mejores diseños organizacionales se optimice la administración de los recursos disponibles. En cuanto a la gestión del empleo público, se estima una mejora a partir del uso de herramientas tecnológicas modernas e integradas. Por fin, el incremento de la transparencia de la acción gubernamental, con el aumento en la cantidad y mejora en la calidad de la información disponible a la ciudadanía y otras instituciones, tendrá efectos positivos en la concientización ciudadana y en el incremento de la competitividad.
- 4.7 Otros beneficios se lograrán con la mejora en la gestión de sistemas específicos, como el de activos fijos, que facilitará la venta de activos prescindibles; además de otros ahorros en mantenimiento; lo que generará recursos a transferirse a programas sociales o de inversión. Otro sistema específico es el de compras y contrataciones gubernamentales, que en una simulación del gobierno, si hubiera una reducción conservadora del 3% en los precios promedios de las compras públicas, en solamente 50% del gasto de adquisiciones, generaría un ahorro de más de US\$120 millones anuales.

---

<sup>23</sup>

Hasta abril del 2003, 2.730 funcionarios ya habían sido beneficiados por el retén social y mantuvieron sus cargos.

- 4.8 Desde el punto de vista fiscal, el beneficio principal de la operación es que constituirá un aporte importante a la modernización de la gestión de la APN de una forma fiscalmente responsable; con la reducción paulatina de la participación del gasto corriente de la APN en el PIB, a partir de la reducción de los costos de la nómina, lo que constituirá un incremento en la productividad promedio y posibilitará el aumento de la inversión pública. A seguir se presentan los ahorros estimados por el MHyCP como impacto en el PIB.

| <b>Cuadro IV-1. Ahorros debido a renovación de la APN <sup>1/</sup></b><br>(como porcentaje del PIB)  |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Ítem de ahorro</b>   | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> |
| Jubilados no reemplazados y disminución de vacantes   | 0,06        | 0,12        | 0,15        | 0,17        |
| Reforma de Ley 80 y gobierno en línea   | 0,00        | 0,20        | 0,40        | 0,40        |
| Defensa Jurídica del Estado   | 0,00        | 0,00        | 0,05        | 0,05        |
| Activos físicos   | 0,00        | 0,00        | 0,10        | 0,10        |
| <b>Total</b>  | <b>0,06</b> | <b>0,32</b> | <b>0,70</b> | <b>0,72</b> |
| <sup>1/</sup> Los ahorros alcanzados con la reforma serán destinados a financiar gastos de retiro, indemnización, y reubicación de empleados. Los excedentes serán destinados para cubrir déficit fiscal y a incrementar la inversión en los sectores para aumentar la calidad y la cobertura de bienes y servicios públicos. |             |             |             |             |

- 4.9 El apoyo que el Banco aporta con esta operación, va mucho más allá que un financiamiento. El valor agregado del Banco se puede apreciar por la contribución que ha producido asesorando al gobierno en la definición de políticas que han ayudado a orientar el dinámico proceso de reforma y sentado las bases adecuadas para el desarrollo del programa. El Banco apoyó al gobierno de forma intensa desde la realización de un diagnóstico claro de los problemas que se enfrentará y de sus causas, seguido de la discusión y definición conjunta de la estrategia de acción más adecuada; considerando la experiencia internacional y lecciones aprendidas. Adicionalmente, el equipo del Banco promovió el proceso de construcción de consensos y colaboró con el fortalecimiento de la capacidad institucional del ejecutor para manejar el proceso de cambio. También fue importante el apoyo en la identificación de los riesgos y en la definición de indicadores para monitorear la ejecución y medir el impacto del programa.

## **D. Riesgos**

- 4.10 El programa presenta tres riesgos: a) la falta de continuo apoyo político que implique la desaceleración, postergación o revisión de la reforma, b) la falta de coordinación adecuada para la ejecución debido a los múltiples temas tratados en la reforma y el número de organismos involucrados en la misma, y c) la falta de espacio fiscal para la ejecución del programa, en divisas y en contrapartida.
- 4.11 Para promover la continuidad del apoyo político, y minimizar este riesgo, el gobierno ratificó su compromiso con la reforma en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2002-2006), además de los objetivos firmados con el Banco Mundial y el FMI, que incluyen la debida prioridad a estos temas; y la aprobación de los diversos documentos del CONPES en la sesión del 20 de octubre del 2003 (Renovación de la Administración Pública, Contrataciones, Defensa Legal y Gestión de Activos). También se puede identificar el apoyo del Poder Legislativo con la aprobación de la

Ley de Facultades al final del 2002 y con la aprobación, en una primera fase, del “concepto previo” de esta operación en la Comisión Interparlamentaria. Complementariamente el seguimiento que se realizará al programa, permitirá identificar a tiempo cualquier señal sobre desviaciones en el proceso.

- 4.12 Otra acción mitigante es que el DNP deberá seguir promoviendo la transparencia en la ejecución de la reforma, con un permanente análisis de ganadores y perdedores, que permita actuar preventivamente en la construcción de la viabilidad y sostenibilidad institucional, teniendo como base fundamental el consenso político y social, estableciendo diálogos y alianzas estratégicas que incorporen en este proceso a la sociedad civil, a los partidos políticos, a los sectores económicos, al estamento académico, a los sindicatos obreros y gremios profesionales, a las ONG, etc.
- 4.13 El diseño del programa minimiza los problemas de ejecución con tres elementos: a) estableciendo un Comité Directivo en el que participan y coordinan todas las instituciones involucradas, b) mediante la clara definición de responsabilidades de cada parte, y c) con la revisión por parte del Comité Directivo y del Banco del principal instrumento de ejecución, los POA que presentará cada entidad. Adicionalmente se establece una serie de indicadores que permitirá medir los productos e impactos en el tiempo, permitiendo un refuerzo en la capacidad de coordinación y gestión del DNP.
- 4.14 El riesgo de la falta de espacio fiscal puede manifestarse en dos niveles: limitaciones generales al gasto público, y problemas con el *pari passu* de la contrapartida que se encuentra muy concentrada en el componente cuatro. En mitigación a esto, el presupuesto del 2004 incluye la partida necesaria para iniciar la reestructuración de la APN y la ejecución del programa. Para los años siguientes, la disponibilidad dependerá, como es el caso de otros programas de inversión, de cómo evolucione la situación fiscal. Sin embargo, considerando los importantes ahorros que generará la reforma, incluso en situaciones fiscales apretadas, la prioridad del programa por parte del gobierno debería seguir siendo muy alta.
- 4.15 También deberá mitigar el riesgo de la falta de espacio fiscal la permanente coordinación del Banco con el préstamo programático del Banco Mundial, que establece condiciones de resultados en los temas de compras gubernamentales, gestión jurídica y gestión de activos; y específicamente en el subcomponente 4, debido a la inclusión de condiciones que establecen la necesidad de avanzar en la institucionalidad del sector y en la realización de cambios en la Ley de Contrataciones.
- 4.16 Adicionalmente, dado que la consecución de los objetivos del resto de los componentes no se vería afectada ante una eventual falta de recursos de contrapartida en el componente 4, el Banco seguirá autorizando desembolsos mientras el monto total de la contrapartida se sitúe por lo menos en un 30% del costo total del proyecto.

## Programa de Renovación de la Administración Pública (CO-0266)

<sup>1</sup> Las metas indicadas que no presenten fechas específicas, se refieren a logros alcanzados al final del período de la ejecución del Programa.  
<sup>2</sup> Excluidos intereses, pensiones, inversiones, transferencias a gobiernos subnacionales, maestros de educación media y básica, y uniformados (policía y FFAA).  
<sup>3</sup> Concepto de Productividad promedio definido como: Valor agregado de la APN / número de puestos de trabajo ocupados (equivalentes a 40 horas semanales).  
<sup>4</sup> El valor agregado de la APN se calculará a partir de las estadísticas de provisión de bienes y servicios.

<sup>1</sup> Las metas indicadas que no presenten fechas específicas, se refieren a logros alcanzados al final del período de la ejecución del Programa.

<sup>2</sup> Excluidos intereses, pensiones, inversiones, transferencias a gobiernos subnacionales, maestros de educación media y básica, y uniformados (policía y FFAA).

<sup>3</sup> Concepto de Productividad promedio definido como: Valor agregado de la APN / número de puestos de trabajo ocupados (equivalentes a 40 horas semanales).

<sup>4</sup> El valor agregado de la APN se calculará a partir de las estadísticas de provisión de bienes y servicios.



| Resumen Narrativo   | Indicadores de Logro <sup>1</sup>  | Medios de Verificación   | Supuestos Importantes  |
|---|--|--|--|
| <p>(ii) implantación de planes de mejoramiento de la gestión organizacional (incluyen: la ejecución de estrategias especializadas de gestión, la revisión o reingeniería de procesos, y estrategia de pensionados).</p> <p><b>b)</b> ejecución del <u>plan de protección social</u> para la rehabilitación laboral (PPS)</p> <p>(i) asistencia y orientación profesional inicial (asistencia psico-social)</p> <p>(ii) intermediación laboral (búsqueda nuevo empleo)</p> <p>(iii) apoyo al auto-empleo (asistencia nuevos negocios)</p> <p>(iv) capacitación (incluido control calidad servicios)</p> <p>(v) gestión central (sistema de información, estrategia comunicaciones y seguimiento y control)</p>   | <p>ii) Hasta <u>15</u> entidades prioritarias apoyadas en sus planes de mejoramiento de la gestión organizacional</p> <p>b) plan de rehabilitación laboral ofertado a 100% de los servidores desvinculados, con la siguiente <u>cobertura</u> esperada hasta el final del 2005, en relación con el n° de desvinculados:</p> <p>(i) asistencia psico-social a 50%</p> <p>(ii) intermediación laboral a 30%</p> <p>(iii) apoyo al auto-empleo a 15%</p> <p>(iv) capacitación a 30%.</p>  | <p>(ii) Informe anual de seguimiento del programa e informes de evaluación de medio término y final</p> <p>b) Informe de seguimiento del PPS al final del 2005</p>   |  |
| <p><b>2. Gestión del empleo público</b> mejorada</p> <p><u>PRODUCTOS:</u></p> <p><b>a)</b> Instrumentos de <u>promoción de la meritocracia</u> en el empleo público implementados, incluyendo:</p> <p>(i) simplificación y racionalización de la estructura de empleo, incluyendo los cuadros funcionales de empleo</p> <p>(ii) nuevo modelo de evaluación del desempeño implementado, y</p> <p>(iii) acuerdos de gestión como instrumentos de evaluación de la Gerencia Pública implementados.</p> <p><b>b)</b> <u>sistema de información y gestión del empleo público</u> diseñado e implantado, incluyendo:</p> <p>(i) plataforma tecnológica del DAFP, habilitada y actualizada para el nuevo sistema;</p> <p>(ii) sistema integrado al SIIF;</p> <p>(iii) implantación filtros y trillas de auditoria automatizada; y</p> <p>(iv) elaboración planes anuales de previsión de necesidades de recursos humanos</p> | <p><b>a)</b> Instrumentos <u>promoción de la meritocracia</u></p> <p>(i) disminuye en al menos el 20% la <u>tipología de puestos</u> de la APN (tipos de puestos, denominaciones y/o grados salariales); y cuadros funcionales de empleo definidos;</p> <p>(ii) nuevo modelo de evaluación del desempeño implementado;</p> <p>(iii) catálogo de puestos y modelo de acuerdos de gestión, basados en mérito, elaborados.</p> <p><b>b)</b> <u>sistema de información y gestión del empleo público</u></p> <p>(i) por lo menos 20% de las <u>entidades de la APN integradas al nuevo sistema</u>, y que correspondan a por lo menos el <u>40% de los funcionarios de la APN</u> (excluidos uniformados);</p> <p>(ii) conformación de una base única de datos de personal y nómina, basada en información de calidad, accesible, y transparente;</p> <p>(iii) la implantación de filtros y trillas de auditoria automatizada generan ahorros cumulativos en la nómina total de la APN; y</p> <p>(iv) planes anuales de previsión de necesidades de recursos humanos elaborados por 20% de las entidades de la APN.</p> | <p>a) Nuevos reglamentos e informe anual de seguimiento del programa</p> <p>b) informes de evaluación de medio término y final, de la implementación de los instrumentos de promoción de meritocracia y del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público.</p> | <p>El núcleo estratégico de la reforma (DNP, MHyCP, y DAFP) logra mantener las condiciones políticas, económicas y organizacionales adecuadas para aprobar e implantar el nuevo marco reglamentarios para la gestión del empleo público; y para incluir a las entidades y ministerios en el nuevo sistema de información y gestión del empleo público.</p> |

| Resumen Narrativo  | Indicadores de Logro <sup>1</sup>   | Medios de Verificación   | Supuestos Importantes  |
|--|---|--|--|
| <p>3. Sistemas transversales de <b>gestión jurídica de la APN y de activos</b> fortalecidos; más integrados, eficientes y eficaces.</p> <p><u>PRODUCTOS:</u></p> <p><b>a) <u>gestión jurídica</u></b> de la APN integrada y fortalecida, incluyendo:</p> <p>(i) la formulación de un modelo gerencial de la gestión jurídica de la APN así como los esquemas de coordinación, seguimiento y evaluación, que incluyan el rol del Ministerio del Interior y de Justicia y de los demás sectores; y</p> <p>(ii) fortalecimiento del sistema de información integrado de seguimiento y control de la actividad litigiosa accesible de las entidades de la APN, que dé apoyo al modelo gerencial.</p> <p><b>b) sistema de <u>gestión de activos</u> fijos</b> rediseñado e implantado, incluyendo:</p> <p>(i) inventario bienes inmuebles APN (situación contable, jurídica y física de cada uno);</p> <p>(ii) diseño e implantación mecanismos actualización permanente (Sistema de Información Gerencial de Activos - SIGA);</p> <p>(iii) diagnóstico de los costos de administración y mantenimiento de los bienes inmuebles para entidades públicas seleccionadas;</p> <p>(iv) formulación de política de incentivos a la enajenación de activos prescindibles;</p> <p>(v) diseño de nueva institucionalidad (centralización gestión con descentralización de la administración); y</p> <p>(vi) capacitación funcionarios nueva cultura de gestión.</p> | <p><b>a) <u>gestión jurídica</u></b> de la APN</p> <p>(i) Esquema de coordinación interinstitucional diseñado y operando;</p> <p>(ii) sistema informático de seguimiento y control de la actividad litigiosa de la APN <u>accesible al 100%</u> de las entidades de la APN.</p> <p><b>b) sistema de <u>gestión de activos</u> fijos</b></p> <p>(i) <u>inventario</u> físico y jurídico de los activos de la APN concluido para <u>40% de los activos</u> de los Ministerios (<i>baseline</i>: 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). <u>Saneamiento jurídico de al menos 625 inmuebles; y avalúo de al menos 1000</u>;</p> <p>(ii) SIGA operando en 85 entidades, con información depurada y actualizada, al final del programa;</p> <p>(iii) reducción de 10% en la participación de los <u>gastos de mantenimiento</u> en el presupuesto de, al menos, 25 entidades públicas, (línea de base general: cerca del 7% y se pretende llegar alrededor del 6%);</p> <p>(iv) proyecto de Ley sobre Gestión de Activos presentado al Congreso durante el actual período de Gobierno; y</p> <p>(v) Al menos 85 funcionarios capacitados en gestión de activos.</p> | <p>(i) Informe anual de seguimiento de la gestión jurídica de la APN y del sistema de gestión de activos.</p> <p>(ii) Informe de evaluación de medio término y final de la gestión jurídica de la APN y del sistema de gestión de activos fijos.</p> | <p>El núcleo estratégico de la reforma (DNP, MHyCP, y DAFP) logra mantener las condiciones políticas, económicas y organizacionales adecuadas para implantar los sistemas transversales de gestión propuestos.</p> <p>Identificar principales actores institucionales y posibles resistencias para cada sistema, además de caracterizar los ambientes externos necesarios.</p> |

| Resumen Narrativo   | Indicadores de Logro <sup>1</sup>  | Medios de Verificación   | Supuestos Importantes  |
|---|--|--|--|
| <p>4. Información para la gestión pública integrada, ampliada, y accesible.</p> <p><u>PRODUCTOS:</u></p> <p><b>a) Gobierno Electrónico</b> (Portal de Servicios) para incrementar la disponibilidad de servicios en línea, incluyendo:</p> <p>(i) Modelo de operación, gestión y de negocio, así como el diseño detallado de la plataforma tecnológica que ofrecerá en línea trámites de alto impacto socioeconómico;</p> <p>(ii) Plataforma tecnológica de base operando para trámites seleccionados;</p> <p>(iii) Divulgación, promoción, manejo del cambio y capacitación de la plataforma tecnológica; y</p> <p>(iv) Banco de conocimiento y experiencias del desarrollo del subcomponente</p> <p><b>b) Sistema de Compras y Contrataciones Gubernamentales (<i>E-procurement</i>)</b> contribuye a la mejora de la eficiencia y transparencia en la gestión de compras gubernamentales, incluyendo:</p> <p>(i) modelo de operación, gestión y de negocio, definido, así como el diseño del Sistema Integral de Contratación Electrónica, elaborado;</p> <p>(ii) fase informativa del Sistema Integral de Contratación Electrónica, implantada;</p> <p>(iii) Sistema Integral de Contratación Electrónica operando en su fase inicial del nivel transaccional; y</p> <p>(iv) divulgación, promoción, manejo del cambio y capacitación de la plataforma tecnológica.</p> | <p><b>a) Gobierno Electrónico</b> (Portal de Servicios)</p> <p>(i) trámites identificados, priorizados, seleccionados y categorizados para su automatización;</p> <p>(ii) mínimo de <u>20 trámites</u> de alto impacto desarrollados para ofrecerlos en línea sobre la plataforma tecnológica de base diseñada;</p> <p>(iii) aumento en la <u>cantidad de las informaciones disponibles</u> a la ciudadanía y otras instituciones en por lo menos el 50%, hasta el final de la ejecución del Programa (<i>baseline</i>: portal del gobierno registró 496 sitios Internet de entidades públicas con un promedio de 480.000 visitas mensuales en fines del 2002)</p> <p><b>b) Sistema de Compras y Contrataciones</b></p> <p>(i) Sistema Integral de Contratación Electrónica diseñado;</p> <p>(ii) Fase informativa del Sistema Integral de Contratación Electrónica desarrollada e implementada y <u>accesible al 100%</u> de las entidades de la APN, al final del Programa;</p> <p>(iii) Inicia el desarrollo e implementación de la Fase transaccional;</p> <p>(iv) 100 entidades del orden nacional y territorial capacitadas y utilizando alguno de los servicios del Sistema Integral de Contratación Electrónica.</p> | <p>a) Informe anual de seguimiento e informes de evaluación de medio término y final del Portal de servicios.</p> <p>b) Informe anual de seguimiento e informes de evaluación de medio término y final del Sistema Integral de Contratación Electrónica.</p> | <p>Los principales actores institucionales del sector de información (Vice-Presidencia, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Agenda de Conectividad y DANE) actúan de forma integrada y convergente y logran mantener las condiciones políticas, económicas y organizacionales adecuadas para implantar la política y los instrumentos de conectividad propuestos.</p> |

## PLAN DE ADQUISICIONES

| Adquisiciones Principales del Proyecto  | Fuentes de Financiamiento |                 | Método de Adquisición <sup>1</sup> | Precalificación | Aviso Específico de Adquisiciones<br>Fecha tentativa de publicación | Estatus <sup>2</sup> |
|---|---------------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------|---|----------------------|
|   | BID (%)                   | Local/ Otro (%) |                                    |                 |   |                      |
|   |                           |                 |                                    | SÍ/NO           |   |                      |
| 1. Reestructuración de la APN   |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| <i>Reestructuración (Planes Mejora de Gestión y Liquidaciones)</i>  |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| 6 contratos con 6 firmas consultoras; uno por US\$180.000 , dos por US\$150.000 y tres por US\$100.000 para implantación de Planes de Mejoramiento de la Gestión en entidades prioritarias del grupo 1 - Total: US\$780.000                               | 100%                      | 0%              | LPN                                | No              | 2004 I - 2005 I   | Pendiente            |
| 4 contratos con tres firmas consultoras, uno por US\$150.000 y dos por US\$100.000, y uno con un consultor individual por US\$50.000 para implantación de Planes de Mejoramiento de la Gestión en entidades prioritarias del grupo 2 - Total: US\$400.000 | 100%                      | 0%              | LPN – CI                           | NO              | 2004 I – 2005 I   | Pendiente            |
| 6 contratos con consultores individuales; uno por US\$100.000 , cuatro por US\$80.000, uno por US\$62.000 y uno por US\$58.000 para implantación de Planes de Mejoramiento de la Gestión en entidades prioritarias del grupo 3 - Total: US\$540.000       | 100%                      | 0%              | CI                                 | NO              | 2004 I – 2005 I   | Pendiente            |
| 4 contratos con consultores individuales uno por US\$75.000, uno por US\$70.000, uno por US\$40.000 y uno por US\$30.000 para implantación de Planes de Mejoramiento de la Gestión en entidades prioritarias del grupo 4 - Total: US\$215.000             | 100%                      | 0%              | CI                                 | NO              | 2004 I – 2005 I   | Pendiente            |
| Consultor individual para la agilización de los procesos liquidatorios de Entidades (Desarrollo e implementación de instrumentos metodológicos) - Total: US\$150.000  | 100%                      | 0%              | CI                                 | NO              | 2004 I  | Pendiente            |
| Consultor individual para la agilización de los procesos liquidatorios de Entidades (Desarrollo e implementación de instrumentos metodológicos) - Total: US\$50.000   | 100%                      | 0%              | CI                                 | NO              | 2005 I  | Pendiente            |
| 2. Reforma de la gestión del empleo publico   |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| <i>Sistema de información y gestión del empleo público</i>  |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| Consultoría para la estructuración del Centro de Servicios Compartido (US\$274.713)   | 65,14%                    | 34,86%          | LPI                                | SI              | 2º Semestre 2004**  | Pendiente            |
| Interventoría y Gerencia del proyecto para el desarrollo e implementación del Centro de Servicios Compartido (US\$416.881)  | 61%                       | 39%             | LPI                                | SI              | 2º Semestre 2004  | Pendiente            |
| Operacionalización del Centro de Servicios Compartido (US\$2.062.100)   | 94,7%                     | 5,3%            | LPI                                | SI              | 2º Semestre 2005  | Pendiente            |

<sup>1</sup> Notas: **LPI:** Licitación Pública Internacional **LPN:** Licitación Pública Nacional  
**CD:** Contratación Directa sin Competencia **LP:** Licitación Privada

<sup>2</sup> La terminología a utilizar será: Pendiente/En proceso/Adjudicado/Cancelado

**CP:** Comparación de Precios  
**AD:** Administración Directa

**CI:** Consultor Individual

| Adquisiciones Principales del Proyecto  | Fuentes de Financiamiento |                 | Método de Adquisición <sup>1</sup> | Precalificación | Aviso Específico de Adquisiciones<br>Fecha tentativa de publicación | Estatus <sup>2</sup> |
|---|---------------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------|---|----------------------|
|   | BID (%)                   | Local/ Otro (%) |                                    | SÍ/NO           |   |                      |
|   |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| 3. Fortalecimiento de sistemas trasversales de gestión  |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| a) <i>Estrategia de gestión jurídica</i>  |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| Firma consultora para el diseño de modelos de gestión jurídica para las entidades de la APN (US\$112.220)   | 100%                      | 0%              | LPN                                | NO              | 2004 IV   | Pendiente            |
| Firma Consultora para el desarrollo e implantación de modelos de gestión jurídica para las entidades del sector central (US\$55.935)  | 100%                      | 0%              | LPN                                | No              | 2005 III  | Pendiente            |
| Firma Consultora para el desarrollo e implantación de modelos de gestión jurídica para las entidades del sector descentralizado (US\$55.935)  | 100%                      | 0%              | LPN                                | NO              | 2005 IV   |                      |
| Software integral de información litigiosa - Total: US\$180.000   | 100%                      | 0%              | LPN                                | No              | 2004 III  | Pendiente            |
| b) <i>Sistema de gestión de activos fijos</i>   |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| 4 contratos promedio de US\$152.000 con Firmas consultoras para levantamiento de inventarios y avalúo de activos –Total: US\$610.000 (se contratará una consultoría por año de acuerdo al presupuesto anual)              | 100%                      | 0%              | LP                                 | No              | 2004-07   | Pendiente            |
| 4 contratos promedio de US\$62.500 con Firmas consultoras para saneamiento jurídico de activos –Total: US\$250.000 (se contratará una consultoría por año de acuerdo al presupuesto anual)                                | 100%                      | 0%              | LPN                                | No              | 2004-07   | Pendiente            |
| Licencias de software y desarrollo de aplicaciones –Total US\$145.000   | 100%                      | 0%              | LPN                                | No              | 2005 I  | Pendiente            |
| Equipos y sistemas de cómputo – Total: US\$70.000   | 100%                      | 0%              | LPN                                | No              | 2005 I  | Pendiente            |
| 4. Integración de la información para la gestión publica  |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| a) <i>Gobierno electrónico (Portal de servicios)</i>  |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| Firma Consultora para definición del modelo de negocio, operación y gestión, así como el diseño detallado para desarrollar y poner en marcha la plataforma tecnológica - US\$250.000                                      | 0%                        | 100%            | LPN                                | No              | 2004 II   | Pendiente            |
| Firma Consultora para Software para implementar la plataforma tecnológica de la primera fase, incluye componentes de seguridad, gestión de riesgos y auditoria - US\$400.000  | 0%                        | 100%            | LPN                                | No              | 2005 I  | Pendiente            |
| Software para implementar la plataforma tecnológica de la segunda fase, incluye componentes de seguridad, gestión de riesgos y auditoria - US\$900.000  | 5%                        | 95%             | LPI                                | Sí              | 2005 II   | Pendiente            |
| Equipos de infraestructura tecnológica, incluye componentes de seguridad, gestión de riesgos y auditoria - Total: US\$850.000   | 5%                        | 95%             | LPI                                | Sí              | 2005 II   | Pendiente            |
| b) <i>Sistema de compras y contrataciones (E-procurement)</i>   |                           |                 |                                    |                 |   |                      |
| Firma consultora definición del modelo de negocio, operación y gestión, así como el diseño detallado para desarrollar y poner en marcha el sistema Integral de Contratación Electrónica - US\$300.000                     | 0%                        | 100%            | LPN                                | No              | 2004 II   | Pendiente            |
| Software para implementar la plataforma tecnológica de la segunda fase del sistema Integral de Contratación Electrónica - US\$960.000   | 3%                        | 97%             | LPI                                | Sí              | 2005 II   | Pendiente            |
| Infraestructura tecnológica para implementar la plataforma tecnológica de la segunda fase del Sistema Integral de Contracción Electrónica (incluye componentes de seguridad, gestión de riesgos, auditoría) - US\$700.000 | 6%                        | 94%             | LPI                                | Sí              | 2005 II   | Pendiente            |