



Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación - Segunda Etapa

(CO-L1098; 2249/OC-CO)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original

Arnaldo Posadas (ICF/ICS), Jefe de Equipo; Robert Pantzer (ICS/CCO); Teodoro Noel (PDP/CCO); Rodolfo Gastaldi (PDP/CCO); Diego Buchara (LEG/SGO); Martha Rivera, Danilo Rojas, Raúl Castro, y Diego Hernán Pérez (Consultores) y Nathalie Hoffman (ICF/ICS).

Equipo PCR: Equipo PCR: Diego Arisi, Jefe de Equipo (ICS/CCO); Gabriela Cohen, Karina Ricaurte (ICS/CCO); Gerardo Ramírez (CAN/CCO); Sonia Alvarez (Consultor); y Giovanna Mahfouz (IFD/ICS).

Índice

Links Electrónicos	iii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	iv
I. RESUMEN EJECUTIVO	1
II. INTRODUCCIÓN.....	2
III. CRITERIOS CENTRALES	4
3.1 Relevancia	4
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	4
b. Alineación estratégica	5
c. Relevancia del diseño. Análisis de la Lógica Vertical	6
Figura 1. Lógica vertical Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación - Segunda (CO-L1098).....	9
Cuadro 1. Matriz de Resultados (CO-L1098).....	10
3.2 Efectividad	12
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	12
b. Cambios en la matriz de resultados.....	12
d. Resultados logrados	13
Cuadro 2. Matriz de Resultados logrados.....	15
e. Análisis de Atribución	16
Cuadro 3. Antes y Después. Atribución	18
f. Resultados imprevistos	18
3.3 Eficiencia.....	19
Cuadro 4. Costos del Proyecto.....	21
Cuadro 4A. Análisis Costo-Efectividad	24
Cuadro 4B. Análisis Costo-Efectividad	25
3.4 Sostenibilidad.....	25
a. Aspectos generales de sostenibilidad	25
Cuadro 5. Probabilidad e impacto de diversos riesgos	26
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	29
3.5 Calificación general.....	29
IV. CRITERIOS NO CENTRALES.....	29
4.1 Desempeño del Banco	29
4.2 Desempeño del Prestatario	31

V. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS 32
Cuadro 6. Hallazgos y Recomendaciones.....32

Links Electrónicos

Links Electrónicos

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

Acrónimos y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
GDC	Gobierno de la República de Colombia
PGN	Procuraduría General de la Nación
USD	United states dollars
SIM	Sistema de Información Misional
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
AEI	Actualización de la Estrategia Institucional
IGA	Índice de Gobierno Abierto
ACT	Anti-Corruption Country Threshold Program
MCC	Millenium Challenge Corporation
IPPU	Instituto de Profesionales de Adquisiciones en Uganda
OAG	Oficina del Auditor General
GAT	Grupo de Apoyo Técnico
UEP	Unidad ejecutora de proyecto
CPI	Cost performance index
SPI	Schedule performance index

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

FICHA RESUMEN DEL PROYECTO CO-L1098

NÚMERO (S) DE PROYECTO: CO-L1098
 TÍTULO: PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - SEGUNDA ETAPA
 INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO DE INVERSIÓN
 PAÍS: COLOMBIA
 PRESTATARIO: REPÚBLICA DE COLOMBIA
 PRÉSTAMO (S): PRÉSTAMO BID 2249/OC-CO
 SECTOR / SUBSECTOR: REFORMA/MODERNIZACIÓN DEL ESTADO – REFORMA Y APOYO AL SECTOR PÚBLICO

FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO: 16- MARZO- 2011
 FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO: 23-MAY-11
 FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO: 11-SEP-11

MONTO (S) DEL PRÉSTAMO

CANTIDAD ORIGINAL: US\$10.000.000 (BID)
 CANTIDAD ACTUAL: US\$10.000.000 (BID)
 PARI PASSU: 100,00
 COSTO TOTAL DEL PROYECTO: US\$8.054.705,48

MESES EN EJECUCIÓN

DE APROBACIÓN: 86 MESES
 DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 84 MESES

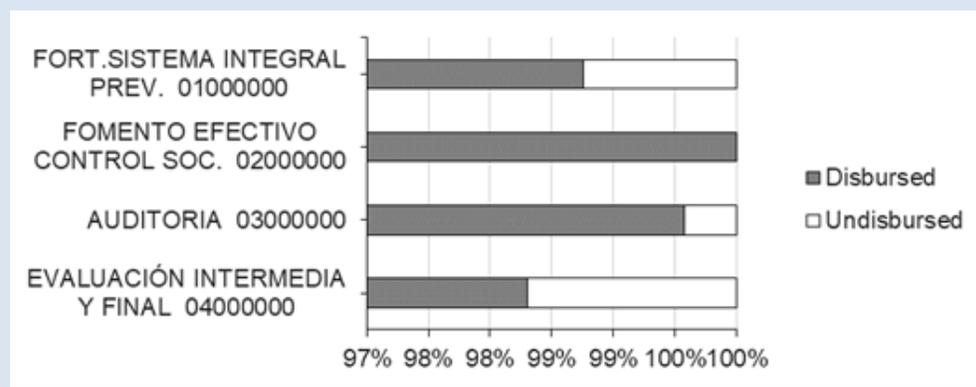
PERIODOS DE DESEMBOLSOS

FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 23-NOV-15
 FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 23- MAY-17
 EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 18 MESES
 EXTENSIONES ESPECIALES (MESES): NA

DESEMBOLSOS

CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS HASTA LA FECHA: USD\$8.113.100,47

GRÁFICO DE DESEMBOLSOS



FUENTE: PMR SECOND PERIOD JAN-DEC 2017, FECHA VALIDACIÓN DIVISION CHIEF/COUNTRY REPRESENTATIVE O 04/11/18.

FICHA RESUMEN DEL PROYECTO CO-L1098**REDIRECCIONAMIENTO**

ESTE PROYECTO CUENTA CON:

FONDOS RECIBIDOS DE OTRO PROYECTO: NO

FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO: NO

CALIFICACIONES DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO EN LOS PMR:

No.	PMR FECHA	ETAPA DE PMR		DESEMBOLSOS REALES (MILLONES DE USD)
<u>1</u>	<u>Diciembre 2011</u>	1	NA	515,646.00
<u>2</u>	<u>Diciembre 2012</u>	2	NA	1,915,787.00
<u>3</u>	<u>Diciembre 2013</u>	2	SATISFACTORIO	1,856,086.12
<u>4</u>	<u>Diciembre 2014</u>	2	SATISFACTORIO	2,482,017.52
<u>5</u>	<u>Diciembre 2015</u>	2	SATISFACTORIO	1,100,000.00
<u>6</u>	<u>Diciembre 2016</u>	2	SATISFACTORIO	0,00
<u>7</u>	<u>Diciembre 2017</u>	2	SATISFACTORIO	185,168.36

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO: EFICIENCIA EN LOS TIEMPOS DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO, Y EFICIENCIA EN LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS ASIGNADOS

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: EVALUACIÓN INTERMEDIA Y EVALUACIÓN FINAL

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: **3 SATISFACTORIO**

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	ANA MARÍA RODRÍGUEZ-ORTIZ	
VICEPRESIDENTE VPC	ALEXANDRE MEIRA DA ROSA	
GERENTE DE PAÍS	RAFAEL DE LA CRUZ	
GERENTE SECTORIAL	MOISÉS J. SCHWARTZ	
JEFE DE DIVISIÓN	LEA RAQUEL GIMÉNEZ DUARTE	
REPRESENTANTE DE PAÍS	RAFAEL DE LA CRUZ	JAVIER LEÓN
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	DIEGO ARISI	ARNALDO POSADAS
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	DIEGO ARISI	

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA:

EL OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA CONSISTE EN CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA, A TRAVÉS DEL AUMENTO DE LOS NIVELES DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO. LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS SON: (I) AUMENTO DE LOS NIVELES DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO, E (II) INCREMENTO DE CONTROL CIUDADANO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1. El 16 de marzo de 2011, el Gobierno de la República de Colombia (GDC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron el contrato de préstamo 2249/OC-CO ejecutar el Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación – Segunda Etapa.
- 1.2. Este proyecto tiene como antecedente el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la PGN (1459/OC-CO), primera etapa en la que se fortaleció la capacidad institucional de la Procuraduría General de la Nación (PGN) a partir de un proceso de modernización de algunas de sus actividades de gestión.
- 1.3. Sin embargo, aún después de los resultados positivos en la ejecución de la Fase I, se detecta la **problemática de bajo cumplimiento normativo**, con resultados negativos en aumento en los índices de corrupción y la ineficiencia de la burocracia en el gobierno, razón por la que se implementa con apoyo del BID la Fase II, con miras a **mejorar la capacidad preventiva de la PGN**.
- 1.4. Los resultados de la Fase II son mixtos. Por un lado, el programa obtuvo resultados positivos en su objetivo específico de **Aumento de los niveles de cumplimiento normativo**, donde **6** de las **8** entidades que formaron parte del piloto cumplieron o superaron la meta establecida. Por otro lado, el programa no cumplió con las metas establecidas en los indicadores acordados para medir el impacto del programa, *Índice de Transparencia Internacional* y el *Índice de Percepción de Corrupción*. El equipo observa que, durante el diseño del programa, se habían concebido objetivos diferentes a los vinculados con ambos Índices internacionales.
- 1.5. Dentro de los ajustes para medir los resultados reales de la ejecución del programa, se propuso agregar un indicador de resultados adicional, *Cierre de brechas de conocimiento de la normatividad*, y uno de los indicadores concebido originalmente como Producto, *Mecanismos de participación ciudadana para apoyo de la función preventiva fortalecidos*, se reposiciono a nivel de resultados.
- 1.6. En términos de Eficiencia, El valor total de la Fase II del Programa fue de USD \$8,054,705.00, **19.45% menos** de lo previsto originalmente. La diferencia se sustenta por recursos excedentarios en los precios de contratación generados por efecto de la TRM aplicada versus la estimada inicialmente para las adquisiciones, así como en la cancelación de los recursos destinados a imprevistos que no fueron requeridos en el desarrollo del Programa, estos ajustes derivaron en la devolución de USD \$1,886,899.00.
- 1.7. Una de las medidas para garantizar la sostenibilidad del proyecto consistió en que los productos asociados al Componente I, *Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención*¹, **fueron incorporados en el sistema de gestión de calidad y adoptados mediante actos administrativos**². Otras medidas se incluyen en el Cuadro 5.
- 1.8. Transcurridos 6 años de la Fase II, se puede afirmar que a la luz del objetivo de dotar a la PGN de la conceptualización, organización, procesos, procedimientos y herramientas

¹ Productos que integran el Componente I: Guía de Contratación Pública, Protocolo para el control de la gestión preventiva y la Metodología para el seguimiento y la medición integral de la legalidad.

² Forman parte de los contenidos de los procesos de inducción y reinducción de servidores públicos.

de trabajo que permitieran volver la función preventiva una función operativa, inscrita dentro del quehacer misional al mismo nivel que la función disciplinaria, el Programa fue exitoso, pues logró sentar las bases organizacionales y procedimentales para el ejercicio estructurado de esta función y desarrollar instrumentos de trabajo útiles para su gestión.

II. INTRODUCCIÓN

- 2.2.1. La Procuraduría General de la Nación (PGN) es el máximo órgano de control de la conducta estatal en Colombia y ejerce sus facultades constitucionales y legales **mediante tres funciones** misionales: **preventiva**, de **intervención** y **disciplinaria**. Como **antecedente del presente** proyecto, la PGN implementó con apoyo del BID, el **Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la PGN (1459/OC-CO)** durante el periodo 2003 y 2007, el cual contribuyó significativamente a aumentar su capacidad institucional.
- 2.2.2. La ejecución de esta primera etapa resultó satisfactoria, superando las metas inicialmente fijadas. Entre los logros se pueden destacar una **disminución sustancial** en la congestión de investigaciones disciplinarias procesadas por la entidad, significativos ahorros para el Estado como producto de la actividad conciliatoria de la PGN, y un aumento en la confianza que los ciudadanos tienen en la gestión de la entidad y en su rol de vigilancia del correcto funcionamiento de las entidades públicas.
- 2.2.3. Superada la primera fase de modernización, la PGN ha enfocado sus esfuerzos en la **función preventiva**, considerada su **principal responsabilidad** frente a los amplios mandatos que le otorga el ordenamiento jurídico colombiano. A pesar de los resultados positivos de la Fase I del programa (1459/OC-CO), aún se observan **indicios de bajo cumplimiento normativo** en el país con graves consecuencias para el erario. Frente a ello, el adecuado ejercicio de la función preventiva pretende incentivar una cultura que evite la vulneración de los derechos del ciudadano y su consecuente costo social, antes que ejercer medidas de carácter represivo. Dicho de otro modo, la PGN se ha propuesto **consolidar el ejercicio de formalización y estandarización de su función preventiva** y demostrar que dicho fortalecimiento trasciende e impacta la manera en que se desempeña la actividad estatal, cuya vigilancia le corresponde.
- 2.2.4. La **problemática de bajo cumplimiento normativo** se traduce en vicios en la Administración Pública. Según el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, la corrupción y la ineficiencia de la burocracia del gobierno son, respectivamente, el primer y cuarto factor más problemáticos para hacer negocios en Colombia. Asimismo, según el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial, el control de la corrupción es uno de los factores que ha desmejorado en el país. Los anteriores indicadores internacionales son corroborados en mediciones nacionales. Por ejemplo, el Sistema de Información Misional (SIM) de la PGN, documenta que la corrupción es el mayor motivo de queja por parte de la ciudadanía ante la entidad. Asimismo, según el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, la apropiación indebida de recursos públicos se traduce en una **pérdida para el Estado de aproximadamente, US\$17 mil millones** al año, es decir, el **13% de los recursos que el Estado contrata anualmente**. Ante esta problemática, los poderes públicos han establecido una serie de normativas legales y administrativas

con el fin de aumentar la transparencia en el sector público colombiano. Sin embargo, este marco normativo no se está cumpliendo de manera deseada y el Índice de Transparencia Internacional no muestra mejoría en los últimos 12 años.

- 2.2.5. De acuerdo con la literatura, existen una variedad de **factores que contribuyen a la prevalencia de la corrupción**, incluyendo factores de **naturaleza institucional**³ y factores relacionados con la **debilidad de la sociedad civil**. Colombia muestra debilidades en ambos aspectos, específicamente en: (i) las subsistentes **debilidades** del actual **sistema de prevención de la PGN**; y (ii) las **condiciones desfavorables para un control social de la corrupción** efectivo.
- 2.2.6. En cuanto a la aún insuficiente capacidad del sistema de prevención de la PGN, sobresale la **falta de coordinación** entre los **distintos niveles** de la entidad que desarrollan la función preventiva. El **actuar insular** entre las dependencias del nivel central y el nivel territorial, resulta en **pérdida de recursos** y en la **ineficacia de las políticas de prevención** trazadas. En efecto, a pesar del avance normativo alcanzado en la primera etapa del proyecto, representado en la **expedición de normativa interna** que conceptualiza y sienta las bases para la operatividad de dicha función, aún no se consolida la implementación interna del mismo. Igualmente, la **ausencia de incentivos dentro de la PGN** para realizar la función preventiva (en términos semejantes a los existentes para el desarrollo de otras funciones de la entidad), afecta el **relieve (negativamente)** que se les otorga a las **actividades de prevención**.
- 2.2.7. En este contexto, y para consolidar la implementación de los resultados obtenidos en la Fase I y el fortalecimiento de la función preventiva de la PGN, se plantea una Fase II mediante el **Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación – Segunda Etapa**, y para su implementación el Gobierno de Colombia firmó el contrato de préstamo 2249/OC-CO con el BID por un monto total de US\$ 10,000,000.00 (monto únicamente financiado por el BID).
- 2.2.8. En el documento de propuesta de préstamo, se definió como **objetivo del Programa contribuir al mejoramiento de la transparencia en la gestión pública, a través del aumento de los niveles de cumplimiento normativo** y no se definieron objetivos específicos. Sin embargo, durante la ejecución del proyecto, y como parte del presente análisis, se reformula la redacción del objetivo general del programa únicamente a **contribuir al mejoramiento de la transparencia en la gestión pública**, y se identifican **dos objetivos específicos** para lograr su cumplimiento: (1) Aumento de los niveles de cumplimiento normativo, el cual se desprendió del objetivo del programa original; y el (2) Incremento de control ciudadano de rendición de cuentas; los cuales fueron **implementados a partir de dos líneas de acción (componentes)**: (i) Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención; y (ii) Fomento de un efectivo control social de la corrupción.

³. Probabilidad de que los actos de corrupción sean detectados por los organismos de control.

- 2.2.9. Como parte de los compromisos al término de la ejecución del Programa, este documento presenta el informe de cierre, denominado “Informe de Terminación del Proyecto (PCR)”, de acuerdo con las directrices y principios establecidos por el BID para tal fin. El informe lo integran tres secciones principales. La primera sección presenta la evaluación de los cuatro criterios centrales que integran el PCR, incluyendo: *relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad*; la segunda sección la integra la evaluación de los criterios no centrales, los cuales se refieren al desempeño del BID y del prestatario en la operación del Programa. Finalmente, el informe concluye con una sección donde se enuncian los principales hallazgos y recomendaciones.

III. CRITERIOS CENTRALES

3.1 Relevancia

- 3.1.1. El análisis de relevancia toma en consideración: i) los ejes estratégicos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), para los periodos 2010-2014 y 2014-2018, ii) las prioridades establecidas en la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del Grupo BID (AEI), y iii) las prioridades establecidas en los documentos de Estrategia Banco País, para los periodos 2012-2014 y 2015-2018.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

- 3.1.2. En el momento de su aprobación y durante su ejecución, el proyecto estuvo alineado con las necesidades de desarrollo de país. Específicamente, esta operación estuvo alineada con la Ley 1450, **PND (2010-2014)** (PND) Capítulo VII, literal A. Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción; y con la Ley 1753 de 2015, **PND (2014-2018)**, “Todos por un nuevo país”, en su capítulo de Buen Gobierno. El PND (2010-2014) estipulaba el apoyo a “...procesos de fortalecimiento y modernización de los órganos de control, teniendo en cuenta que sus labores preventivas, de control fiscal y disciplinaria son esenciales para que los servidores públicos apropien la transparencia en su actuar y sean responsables en caso de fallar a sus deberes”; mientras que el PND (2014-2018) contemplaba acciones a la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas.
- 3.1.3. La inclusión de pilares y temas relacionados con gobernanza en el PND obedeció al reconocimiento de que la administración pública colombiana seguía enfrentando desafíos que reducían su efectividad y su capacidad de cumplir con las expectativas de los ciudadanos sobre el desempeño de las instituciones públicas nacionales y regionales. Algunos de los retos incluían: **ineficiencias institucionales estructurales** que afectan la **ejecución efectiva del presupuesto**; **alta rotación de personal**, especialmente en el sector de justicia; y **baja capacidad institucional a nivel subnacional**, especialmente para ejecutar proyectos de inversión.
- 3.1.4. De acuerdo con lo anterior, el **objetivo de contribuir al mejoramiento de la transparencia en la gestión pública** se alineaba con las necesidades del país, justificando y manteniendo la relevancia del proyecto, desde su diseño y durante su implementación. Las problemáticas detectadas se atenderían a partir de **dos líneas de**

acción concretas: (i) Aumento de los niveles de cumplimiento normativo; e (ii) Incremento de control ciudadano de rendición de cuentas.

b. Alineación estratégica

- 3.1.5. La Estrategia del BID para el período **2012-2014** se concentró en atender 11 sectores: transporte; ciencia, tecnología e innovación; comercio exterior; acceso a servicios financieros; educación y formación para el trabajo; protección social; salud; agua potable y saneamiento; vivienda y desarrollo urbano, gestión de riesgo y, **governabilidad y modernización del estado**. Dentro del sector gobernabilidad y modernización del estado, la Estrategia se centró en el pilar del PND sobre buena gobernanza, con los siguientes objetivos: (i) **lograr una gobernanza más eficiente**, sobre todo con acciones para fortalecer sistemas transversales como la defensa del gobierno contra demandas legales, gestión de activos y pasivos, y adquisiciones públicas; (ii) **hacer más transparente la gobernanza**, principalmente mediante la creación de capacidad institucional en las agencias nacionales que velan por el cumplimiento de reglas y la consolidación de una política nacional de rendición de cuentas y (iii) desarrollar la capacidad de los organismos sub nacionales, particularmente para mejorar la calidad del gasto, aumentar los ingresos y fortalecer la rendición de cuentas para, de esta manera, mejorar los indicadores fiscales. Para este periodo, el programa contribuyó al **cumplimiento de los objetivos (i) y (ii)** de la Estrategia Banco-País para Colombia.
- 3.1.6. Para el periodo 2015-2018, este proyecto **contribuyó al cumplimiento de uno de los ejes transversales** que integran los tres ejes estratégicos del BID para la región, como es el de **Capacidad institucional y Estado de Derecho**, el cual propende por la necesidad de **avanzar en los procesos de modernización de los Estados latinoamericanos**, para que estén en la capacidad de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y generar condiciones institucionales que promuevan el desarrollo sostenible.
- 3.1.7. Asimismo, las actividades del programa se vinculan con varios de los objetivos de la estrategia del BID con Colombia (GN-2474), entre los cuales se destaca la **consolidación de un Estado eficiente, eficaz y transparente, con presencia integral extendida**. Según dicha estrategia, las acciones del BID se orientarán a: **(i) apoyar el fortalecimiento de la gobernabilidad; (ii) fortalecer la gestión pública;** y (iii) apoyar el proceso de descentralización (GN-2474, pág. 21). En este marco, el programa enfocó sus esfuerzos en **dos de los tres** objetivos enunciados, el (i) y el (ii). Asimismo, la matriz de dicha estrategia incluye entre sus áreas de intervención, consolidar los sistemas de control horizontal y vertical en todos los niveles de gobierno, área hacia la cual apuntan los objetivos del presente programa.
- 3.1.8. Finalmente, el Programa **se conecta con la Política de Instituciones para el crecimiento y el bienestar social**, especialmente en las áreas de desarrollo de “Gestión del sector público” con las que el BID señala la importancia de **fortalecer las capacidades institucionales del Estado para la administración y manejo de los recursos públicos**, en beneficio de los sectores destinatarios de dichos recursos (3:23).

c. Relevancia del diseño. Análisis de la Lógica Vertical

- 3.1.9. Cómo se mencionó en la Introducción, durante el período comprendido entre los años 2003 y 2007, la PGN ejecutó, con apoyo del BID, un programa de modernización orientado a aumentar su capacidad institucional.
- 3.1.10. No obstante, a pesar de los resultados positivos de esta primera fase del Programa de Modernización, **los niveles de cumplimiento normativo** en el país por parte de los funcionarios públicos eran aún **muy bajos**. Debido a lo anterior, la PGN propuso consolidar el ejercicio de formalización y estandarización de su función preventiva, así como **demostrar que dicho fortalecimiento trasciende e impacta la manera en que se desempeña la actividad estatal**, cuya vigilancia le corresponde.
- 3.1.11. La propuesta de intervención tuvo como **base principal las lecciones aprendidas del proyecto en su Fase I**, y orientó sus recursos a atender las problemáticas identificadas al inicio de la operación y asociadas con: (i) la **insuficiente capacidad del actual sistema de prevención** de la PGN y (ii) a la **cultura de incumplimiento normativo** detectado en significativos sectores de la administración pública nacional y territorial. En este sentido, en el documento de propuesta de préstamo, se definió como objetivo del Programa **contribuir al mejoramiento de la transparencia en la gestión pública**, a través del aumento de los niveles de cumplimiento normativo, aunque no se definieron objetivos específicos. No obstante, como se mencionó anteriormente, durante la ejecución del proyecto, y como parte del presente análisis, se **reformula** la redacción del *objetivo general del programa* únicamente a **contribuir al mejoramiento de la transparencia en la gestión pública**, y se identifican **dos objetivos específicos** para lograr su cumplimiento: (1) **Aumento de los niveles de cumplimiento normativo**, el cual se desprendió del objetivo del programa original y está directamente vinculado a atender la problemática de bajo cumplimiento normativo; y el (2) **Incremento de control ciudadano de rendición de cuentas**, enfocado a disminuir la problemática de corrupción. Tanto el objetivo del programa como sus objetivos específicos fueron implementados a partir de dos componentes: (i) Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención de la PGN; y (ii) Vigilancia del Cumplimiento Normativo.
- 3.1.12. Adicionales a las lecciones de la Fase I, para el diseño del programa se analizaron **dos casos como referentes**, debido a que han atendido problemáticas similares: i) México ME-T1166, del cual se desprende que la inversión en mecanismos de monitoreo y control sobre los servidores públicos, puede incidir en potenciar culturas de la legalidad, y ii) un segundo referente de República Dominicana TC9608079, denominado *Programa Anticorrupción*, intervención que apoyó a la Procuraduría General de la República en la conceptualización y diseño de un plan de prevención de la corrupción administrativa. Las **experiencias de México y República Dominicana**, ambas vinculadas con la **promoción de la transparencia** y la **cultura de la legalidad**, permiten señalar que los **componentes y actividades** definidos en el proyecto tuvieron una **lógica coherente para lograr el objetivo general de la intervención**.

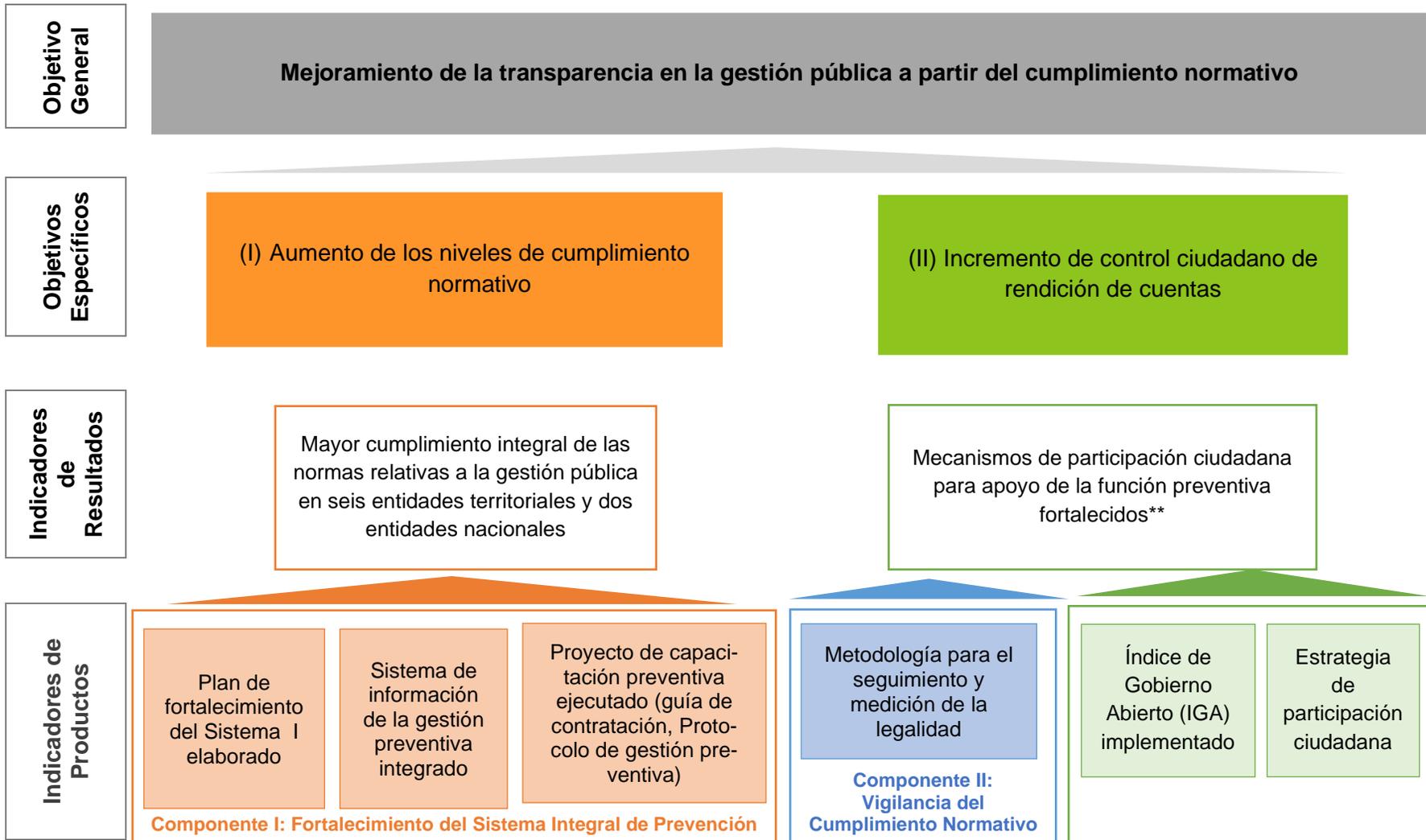
- 3.1.13. El diseño de la **lógica vertical del proyecto incorporó la definición del concepto de la función preventiva**, en la cual se contemplaba prioritariamente dos elementos: i) la capacidad de la PGN para monitorear y detectar los riesgos potenciales de infracción de la ley por parte de los servidores públicos (una especie de alertas tempranas); y ii) una transformación cultural y cognoscitiva de los funcionarios públicos sobre la responsabilidad ética que pesa sobre sus cargos. Para medir el cumplimiento de sus objetivos y estos dos elementos, se definieron dos indicadores de impacto que contribuirían a medir cómo el programa habría mejorado la transparencia en la gestión pública, a partir de dos Índices internacionales, el *Índice de Transparencia Internacional* y el *Índice de Corrupción Internacional*, y un indicador de resultados, *Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública*, del cual se tendría ocho mediciones, seis para entidades territoriales y dos entidades nacionales. En este sentido:
- 3.1.14. **Si se mejora la transparencia en la gestión pública a partir del aumento de los niveles de cumplimiento normativo, con el fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención y la vigilancia de su cumplimiento, entonces disminuirán las problemáticas asociadas con la insuficiente capacidad del sistema de prevención, la ineficiencia de la burocracia del gobierno y la percepción de corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos de un país.**
- 3.1.15. Lo anterior permite señalar que **hubo una lógica y una coherencia entre lo enunciado en el diseño del proyecto**, en cuanto a la definición del objeto central, la identificación de los dos objetivos específicos y el indicador de resultados propuesto para las seis entidades territoriales y las dos nacionales, en atención a las problemáticas de bajo cumplimiento normativo y prevención de la corrupción.
- 3.1.16. Sin embargo, la **cadena causal del Programa definida en el diseño tuvo algunos ajustes en su fase de ejecución**, principalmente vinculados con los indicadores planteados para medir el impacto del programa, y también con los indicadores para medir sus resultados. Lo anterior se evidencia en que las metas establecidas de ambos indicadores de impacto, el Índice de Transparencia Internacional y el Índice de Corrupción, **no se lograron al cierre del proyecto**. No obstante, se reconoce que los objetivos del programa se lograron en cierta medida, ya que las metas establecidas en la mayoría de las mediciones del indicador de resultados propuesto durante la fase de diseño, *Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública*, se lograron. y a su vez se reforzaron los resultados obtenidos para el objetivo específico y atención de la problemática de Aumento de los Niveles de Cumplimiento Normativo con la inclusión de un indicador de resultados adicional, Cierre de brechas de conocimiento de la normatividad, el cual se explica con más detalle en el siguiente párrafo.
- 3.1.17. En este sentido, se reconoce que, **durante el diseño del programa, se habían concebido objetivos diferentes a los vinculados con ambos índices internacionales**. Sin embargo, se señala que el alcance de los impactos esperados requiere de tiempo para que los cambios se produzcan y reflejen en las mediciones, por ello se considera necesario realizar mediciones posteriores de los dos índices internacionales en los próximos años, para evaluar el impacto del proyecto. Durante la

ejecución y misma revisión del programa, se detecta que uno de los indicadores concebido originalmente como producto, *Mecanismos de participación ciudadana para apoyo de la función preventiva fortalecidos*, en realidad reflejaba uno de los resultados del programa, por lo que se propuso incluirlo en este nivel, y vincularlo con las actividades y estrategias para fomentar la participación ciudadana y las relacionadas la actualización del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el desarrollo del indicador INTEGRA.

3.1.18. Después de los ajustes anteriores, la **“nueva” lógica vertical refleja fluidamente la cadena causal real (de implementación)** del programa, tal como se observa en la Figura 1.

Calificación de la Relevancia (ponderación 20%)		
Satisfactoria (S)	<p>Los objetivos y el diseño del proyecto están en gran parte alineados con las necesidades y prioridades de desarrollo del país (Estrategia de País del BID) desde la aprobación hasta el cierre. Están alineados con las prioridades del BID (Estrategia de País del BID) en el momento de la aprobación y del cierre.</p> <p>Y</p> <p>La lógica vertical de la intervención es adecuada y demuestra la relevancia de la operación. Muestra un vínculo claro entre la cadena causal de la intervención, los objetivos de desarrollo de la operación y las necesidades de desarrollo y las realidades del país.</p>	3.00
Resumen	<p>Cómo se observa en la calificación y lo reportado en la sección, los objetivos del proyecto estuvieron alineados a las necesidades del país y a la estrategia del BID desde su aprobación hasta el cierre. Donde se observa la mayor debilidad en la Relevancia del proyecto fue en la definición de los indicadores originales para medir el impacto del programa, lo cual influyó en la lógica vertical. Debido a lo anterior, se propusieron ajustes de indicadores complementarios de resultados para reflejar la operación/implementación real del proyecto.</p>	

Figura 1. Lógica vertical Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación - Segunda (CO-L1098)



Notas: *Se consideró integrar este nuevo indicador de resultados (para complementar el análisis del cumplimiento del programa) concebido para reflejar la creación de una nueva metodología que permitirá llevar un control para el seguimiento y medición de la legalidad. **Este indicador era de producto en el diseño original y se subió a nivel de resultado.

Cuadro 1. Matriz de Resultados (CO-L1098)

Resultado/ Indicador	En aprobación			En elegibilidad + 60 días*			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Objetivo específico 1: Aumento de los niveles de cumplimiento normativo										
Resultado (Global): Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública en seis entidades territoriales y dos nacionales escogidas como pilotos.										
Departamento de Santander: Cumplimiento normativo	Porcentual	67% (2008)	77% (2015)	Porcentual	67% (2008)	77% (2015)	Porcentual	67% (2008)	77.35% (2017)	-
Municipio de Puerto Wilches: Cumplimiento Normativo	Porcentual	45% (2008)	55% (2015)	Porcentual	45% (2008)	55% (2015)	Porcentual	45% (2008)	74.04% (2017)	-
Departamento de Bolívar: Cumplimiento normativo	Porcentual	54% (2008)	64% (2015)	Porcentual	54% (2008)	64% (2015)	Porcentual	54% (2008)	73.12% (2017)	-
Distrito de Cartagena: Cumplimiento normativo	Porcentual	53% (2008)	63% (2015)	Porcentual	53% (2008)	63% (2015)	Porcentual	53% (2008)	77.19% (2017)	-
Departamento de Casanare: Cumplimiento normativo	Porcentual	42% (2008)	52% (2015)	Porcentual	42% (2008)	52% (2015)	Porcentual	42% (2008)	71.83% (2017)	La meta (52%) se cumple y se supera en todos los periodos de medición, sugiriendo que la meta definida inicialmente estuvo ajustado a la baja.
Municipio de Yopal: Cumplimiento normativo	Porcentual	27% (2008)	37% (2015)	Porcentual	27% (2008)	37% (2015)	Porcentual	27% (2008)	74.24% (2017)	La meta (37%) se cumple y se supera en todos los periodos de medición, sugiriendo que la meta definida inicialmente estuvo ajustado a la baja.

Resultado/ Indicador	En aprobación			En elegibilidad + 60 días*			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Ministerio de Protección Social: Cumplimiento normativo	Porcentual	67.4% (2007)	77.4% (2015)	Porcentual	67.4% (2007)	77.4% (2015)	Porcentual	67.4% (2007)	75.08% (2016)	La meta (77.4) sólo se alcanza en la revisión 2010-2011, no se alcanza para ninguna del resto de las revisiones, incluyendo al fin del proyecto.
Instituto Nacional de Vías-Inviás: Cumplimiento normativo	Porcentual	70.6% (2007)	80.6% (2015)	Porcentual	70.6% (2007)	80.6% (2015)	Porcentual	70.6% (2007)	62.83% (2016)	La meta definida de 80%, no se alcanza en ninguno de los tres periodos.

Fuentes de información: Matriz original (Anexo II-DLP), Matriz modificada más 60 días* (Debido a la fecha de exigibilidad del programa, los indicadores deben ser los mismos que los aprobados en la Matriz original), Matriz Final (PMR 2º periodo Ene-Dic 2017 (05/02/18).

Indicador de Producto que sube al nivel de Resultados:

Resultado/ Indicador	En aprobación			En elegibilidad + 60 días*			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Objetivo específico 2: Aumento de los niveles de cumplimiento normativo										
Mecanismos de participación ciudadana para apoyo de la función preventiva fortalecidos	Mecanismos de participación	0 (2010)	3.00 (2014)	Mecanismos de participación	0 (2010)	3.00 (2014)	Mecanismos de participación	0 (2010)	3.00 (2017)	Indicador que sube a nivel de resultados.

3.2 Efectividad

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

3.1.19. El **objetivo del programa en la fase de diseño** fue definido como **contribuir al mejoramiento de la transparencia en la gestión pública, a través del aumento de los niveles de cumplimiento normativo**. Durante la ejecución del programa y del análisis del PCR, se identificó un objetivo específico el cual se desprende del objetivo original del programa el cual es 2) **incrementar el control ciudadano de rendición de cuentas**.

3.1.20. Para medir el logro del objetivo del programa, durante la fase de diseño se estableció un sólo indicador de resultados, **Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública**⁴, pero con mediciones en tres departamentos (Santander, Bolívar, Casanare) y tres municipios (Puerto Wilches, Yopal, Distrito de Cartagena), que fueron seleccionadas por ser entidades con altos niveles de incumplimiento normativo y con el mayor número de funcionarios implicados en procesos disciplinarios. Igualmente, se incluyeron dos mediciones de este mismo indicador para entidades del orden nacional, caracterizadas por estar entre las que reciben mayores apropiaciones presupuestales, el Ministerio de Protección Social y el Instituto Nacional de Vías-Inviás.

3.1.21. Para alcanzar los resultados del programa, se establecieron dos componentes. El Componente 1 de **Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención de la PGN**, tuvo como objetivo abordar las debilidades del Sistema Integral de Prevención. Las actividades del componente se orientaron al **rediseño de la política interna en materia de prevención**. El Componente 2 de **Fomento de un efectivo control social de la corrupción**, tuvo como objetivo asegurar los beneficios de la vigilancia ejercida por la PGN en términos de la contribución al mejoramiento de la gestión pública y la prevención de comportamientos contrarios a la ley por parte de los servidores públicos.

b. Cambios en la matriz de resultados

3.1.22. Como ya se mencionó anteriormente, conforme se avanzaba en la implementación del programa, principalmente en la estandarización de sus procesos, y como parte del análisis realizado para el presente PCR, se identificó que uno de los indicadores establecido durante el diseño como indicador de producto, **Mecanismos de participación ciudadana para apoyo de la función preventiva fortalecidos**, en realidad reflejaba los resultados del programa relacionados con el avance del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y la implementación de las estrategias de participación ciudadana, por lo cual se consideró pertinente pasarlo de indicador de producto a nivel de indicador de resultados.

4. Este indicador fue elaborado por la PGN a partir de 18 variables establecidas por el Gobierno Nacional, listadas a continuación: 1) Ley de Archivos, 2) Estrategia de Gobierno en Línea, 3) Reporte al FUT, 4) Reporte de Informe Contable, 5) Reporte SICEP, 6) Incumplimiento de Requisitos Legales SGP, 7) Reporte SISBEN, 8) Reporte al SUI, 9) Rendición de cuentas, 10) Modelo Estándar de Control Interno, 11) Capacidad de endeudamiento, 12) Balance primario, 13) Límites de Gasto Administración Central, 14) Límites de gasto Organismos de Control, 15) Aportes FONPET, 16) Destinación de Regalías, 17) Ley 550, y 18) Reporte información Educación.

3.1.23. Adicionalmente, se propuso agregar otro indicador de resultados, **Cierre de brechas de conocimiento de la normatividad**, el cual reflejaría el proceso de sensibilización de los servidores públicos sobre la relevancia de una cultura de prevención, a partir de los cumplimientos normativos y, mejorando la transparencia en la gestión pública. Para medirlo, se cuantificó el porcentaje de servidores públicos que han sido certificados a partir de su participación de diversas capacitaciones relacionadas con conocimientos de la normatividad y sus procesos de implementación.

d. Resultados logrados

3.1.24. El **proyecto logró buenos resultados** en la medida, en que seis entidades territoriales cumplieron la meta establecida para el indicador de **Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública** como resultado de la ejecución del proyecto, logrando incluso **superar la meta** establecida hacia el fin del proyecto. En las seis entidades se superaron las metas porcentuales, y cabe mencionar que en algunos años se tuvieron picos de cumplimiento incluso mayores al resultado final. Las variaciones que se manifestaron en los diferentes periodos intermedios de medida para el caso de entidades territoriales ponen de manifiesto la **necesidad de realizar mediciones permanentes** que permitan establecer con mayor claridad los elementos críticos que afectan el cumplimiento normativo, así como las verdaderas continuidades y cumplimientos efectivos de las normas de la gestión pública.

3.1.25. En cuanto a las dos entidades piloto de orden nacional, el Instituto Nacional de Vías no logró el cumplimiento de la meta establecida al finalizar el proyecto. De acuerdo con el reporte de la evaluación intermedia (2014)⁵, había alcanzado una mejoría, sin embargo, para la fecha de cierre del proyecto obtuvo un resultado inferior de 7.77 puntos porcentuales al valor de línea base obtenido al inicio del proyecto, representando su puntaje más bajo en este último periodo evaluado (2015-2016). El indicador del Ministerio de Protección Social no alcanzó la meta establecida hacia el fin del proyecto, quedando a tan solo 2.32 puntos porcentuales por debajo de la misma, pero a diferencia del Instituto Nacional de Vías, logró superar el valor de la línea base.

3.1.26. En resumen, al término del proyecto, **6** de las **8** entidades que formaron parte del piloto **cumplieron o superaron la meta establecida** y sólo una disminuyó en el único indicador de resultados establecido al inicio del proyecto.

3.1.27. Con base en los resultados de las evaluaciones intermedia y final, se observa que **no se presenta una tendencia sostenida de crecimiento** y que **los resultados fluctúan** posiblemente en razón a los **cambios de administración**, por lo cual una de las

⁵. Realizada por Deloitte Asesores y Consultores LTDA.

recomendaciones es realizar **mediciones permanentes**. En este sentido se entiende que **el valor real agregado del proyecto fue cumplir el hito de formulación de un indicador de transparencia**, tanto a **nivel nacional y territorial**, como parte del Componente 2 de Vigilancia de Cumplimiento Normativo y que fungirá como **herramienta para generar alertas tempranas** y **orientar** de forma estratégica las **acciones preventivas**.

3.1.28. En el Cuadro 2 se presentan los avances de las mediciones para las seis entidades territoriales y las dos entidades nacionales del indicador resultados incluido en la **Matriz Original de Resultados del Programa (Anexo II)**.

Cuadro 2. Matriz de Resultados logrados

Resultado/ Indicador	Unidad de Medida	Valor Línea base	Año línea base	Metas y alcance real		% Alcanzado*	Medios de verificación
Resultado 1: Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública en seis entidades territoriales y dos nacionales escogidas como pilotos							
Departamento de Santander: Cumplimiento normativo	Porcentual	67%	2008	P	77.00	103.5%	Informe de Desempeño Fiscal DNP
				P(a)	77.00		
				A	77.35		
Municipio de Puerto Wilches: Cumplimiento normativo	Porcentual	45%	2008	P	55.00	135%	Informe de Desempeño Fiscal DNP
				P(a)	55.00		
				A	74.04		
Departamento de Bolívar: Cumplimiento normativo	Porcentual	54%	2008	P	64.00	114%	Informe de Desempeño Fiscal DNP
				P(a)	64.00		
				A	73.12		
Distrito de Cartagena: Cumplimiento normativo	Porcentual	53%	2008	P	63.00	123%	Informe de Desempeño Fiscal DNP
				P(a)	63.00		
				A	77.19		
Departamento de Casanare: Cumplimiento normativo	Porcentual	42%	2008	P	52.00	138%	Informe de Desempeño Fiscal DNP
				P(a)	52.00		
				A	71.83		
Municipio de Yopal: Cumplimiento normativo	Porcentual	27%	2008	P	37.00	201%	Informe de Desempeño Fiscal DNP
				P(a)	37.00		
				A	74.24		
Ministerio de Protección Social: Cumplimiento normativo	Porcentual	67.4%	2007	P	77.40	77%	Índice de Transparencia Nacional
				P(a)	77.40		
				A	75.08		
Instituto Nacional de Vías-Inviás: Cumplimiento normativo	Porcentual	70.6%	2007	P	80.60	0%	Índice de Transparencia Nacional
				P(a)	80.60		
				A	62.83		
Indicador de Producto ahora a nivel de Resultado:							
Resultado 2: Mecanismos de participación ciudadana para apoyo de la función preventiva fortalecidos							
Mecanismos de Participación Ciudadana Adaptados para Apoyo de la Función Preventiva Fortalecidos**	Mecanismos de participación	0	2010	P	3.00	100%	Evaluación Final
				P(a)	3.00		
				A	3.00		

*El porcentaje de logro alcanzado fue calculado con respecto a la meta ajustada (P(a)). Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real. **Este indicador era originalmente de Productos y se incorpora a nivel de Resultados.

e. Análisis de Atribución

- 3.1.29. El programa no contempló una evaluación de impacto. En lugar de atribución, esta sección argumenta los elementos que permiten confirmar una contribución del programa a los resultados logrados. Cuando se diseñó el proyecto **se enunciaron dos mecanismos de evaluación de los resultados del proyecto**, uno incluido en la Matriz Original, correspondiente a la *Medición de Transparencia* en las ocho entidades piloto; y el otro mecanismo de evaluación propuesto fue una encuesta de comprobación de la *Estrategia de Cultura de la Legalidad*, que si bien no fue incluida dentro de la matriz de resultados aporta elementos para evaluar la efectividad. Adicionalmente, se realizó una evaluación intermedia (2014) y una final (2017), a cargo de Deloitte.
- 3.1.30. Como se reportó en la sección anterior, como resultado de la medición de transparencia en las ocho entidades, se tuvo que **6 de 8** entidades cumplieron los resultados esperados. La Evaluación Final (2017) observa que la Entidad fortaleció la metodología del Índice de Gobierno Abierto (IGA) permitiéndole continuar hasta la fecha con la publicación anual del análisis. Por su parte, de acuerdo con la información evaluada, se encuentra que el índice INTEGRA fue implementado por el consultor dando alcance a la metodología esperada y a la implementación tecnológica para su cálculo, aplicando el análisis a la totalidad de las entidades públicas de orden nacional y territorial. La misma evaluación documenta el uso que la Entidad le ha dado a dichos mecanismos de medición:
- i) IGA: Al analizar las Actas de Liquidación de los contratos de los operadores logísticos, se encuentra que, hasta el mes de agosto de 2016, se realizaron diversas “Mesas de Trabajo de Presentación Metodología y Resultados Índices IGA e INTEGRA”. Actualmente, el IGA es utilizado por la delegada de transparencia, a partir de la generación de un ranking de cumplimiento regional, el cual se está utilizando para hacer jornadas de sensibilización con los alcaldes con el fin de promover el cumplimiento en los reportes de la ley.
 - ii) Índice INTEGRA: Con base en las entrevistas sostenidas con los responsables del proceso, la Entidad no ha dado uso al módulo desarrollado para el cálculo del INTEGRA desde el año 2014, por encontrar limitantes en las fuentes de información que sirven como insumo para el procesamiento de datos, para lo cual habría requerido la contratación de una nueva consultoría responsable de la actualización del aplicativo, conforme a las modificaciones encontradas en las fuentes de información primaria.
- 3.1.31. La encuesta fue contratada con Centro Nacional de Consultoría S.A. en el año 2016 y fue concebida para **evaluar el impacto de la implementación de una política pública orientada al cambio cultural**, fundamentada en dos pilares: i) la formación de funcionarios (y de multiplicadores) y ii) la sensibilización a través de una estrategia de comunicación. Posterior al cierre del contrato de consultoría y con base en la información suministrada por la procuraduría delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, se observa que esa dependencia tiene registro del desarrollo de 22 eventos de formación y socialización para 1,280 funcionarios de entidades territoriales, con el acompañamiento del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Las consultorías

contratadas le permitieron a la Entidad **contar con la metodología y herramientas necesarias para desarrollar la medición de la percepción de los funcionarios públicos sobre cultura de la legalidad y medir la evolución de las acciones de sensibilización y formación aplicadas**. Adicionalmente, dichas consultorías generaron un análisis evaluativo sobre los resultados de la estrategia en sus componentes de sensibilización y formación en las entidades piloto y de control estipuladas.

3.1.32. Las actividades y/o componentes de capacitación y/o socialización de prácticas preventivas para funcionarios de entidades públicas, son concebidas como clave en el diseño e implementación de programas dirigidos a combatir la corrupción, aunque una de las críticas principales es que la mayoría de las veces su alcance y objetivos específicos no están claramente definidos, diluyendo su contribución/atribución en los resultados y/o impacto esperado del programa. El Programa de Fortalecimiento de la PGN, dentro del producto del *Proyecto Nacional de Capacitación*, cumplió los objetivos definidos por la Matriz de Productos, respecto a la cantidad de usuarios capacitados. No obstante, la Evaluación Final (2017) observa que: 1) una parte importante de las actividades contratadas bajo el componente de capacitación, correspondió a módulos de socialización de las consultorías contratadas, por lo que las actividades dirigidas a la formación y de funcionarios en el nuevo modelo de prevención, no forzosamente permitieron el desarrollo de nuevas capacidades, conducción del cambio y adiestramiento en nuevas competencias de las personas formadas; 2) los funcionarios formados incluyeron personal de la PGN y de entidades públicas. Aunque ambos segmentos debían ser capacitados, el enfoque y necesidades no eran equivalentes, por lo que hubiera sido deseable contar con un mayor nivel de focalización de estas actividades; 3) no se evidenció el diseño de una estrategia selección del personal que se debía beneficiar de las diferentes capacitaciones, lo que condujo a una diversidad de públicos y la capacitación de gran cantidad de personas con contratos provisionales, lo que significa un riesgo importante en una Entidad con rotación elevada del personal.

3.1.33. Otro ejemplo de programa anticorrupción que contempló actividades de capacitación es el Programa de Umbrales Anticorrupción (Anti-Corruption Country Threshold Program, ACT) en el país de Uganda, financiado con recursos del USAID e implementado de 2007 a 2009. El propósito general de ACT fue impactar positivamente en el Indicador de Control de la Corrupción del *Millenium Challenge Corporation* (MCC) para permitir que Uganda cumpliera con los criterios de elegibilidad para el financiamiento compacto. El énfasis del programa era prevenir adquisiciones vinculadas con prácticas de corrupción bajo el supuesto que donde se llevaron a cabo auditorías, éstas servirían de base para el seguimiento de investigaciones y procesamientos. Uno de sus tres componentes, *Prevenir prácticas de corrupción relacionadas con contrataciones públicas*, contempló capacitaciones a los funcionarios de la Oficina del Auditor General (OAG). Como resultado de dichas capacitaciones se desarrolló e institucionalizó un manual en el Instituto de Profesionales de Adquisiciones en Uganda (IPPU) y la Autoridad de Contratación Pública y Disposición de Bienes (PDDA, por sus siglas en inglés) logró superar sus objetivos de auditoría para detectar prácticas de corrupción en un año,

transformando la necesidad de realizar auditorías no sólo en los procesos de adquisiciones, sino en el sistema en general.

Cuadro 3. Antes y Después. Atribución

Indicador	2008	2016	% Alcanzado	Atribución
Resultado 1: Aumento de los niveles de cumplimiento normativo*.				
Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública en seis entidades territoriales y dos entidades nacionales	53,25*%	73.21%*	116%	Anti-Corruption Country Threshold Program, ACT (2007-2009) para Uganda.
Resultado 2: Incremento de control ciudadano de rendición de cuentas				
Indicador	2010	2017	% Alcanzado	Atribución
Mecanismos de participación ciudadana para apoyo de la función preventiva fortalecidos	0,0	3	100%	Monitoring Corruption: Evidence from a Field. Experiment in Indonesia. Benjamin A. Olken.

Nota: *promedio de cumplimiento porcentual de las entidades territoriales.

f. Resultados imprevistos

3.1.34. Por el momento no se reportan/documentan resultados imprevistos (“spillovers”), derivados de la implementación del proyecto.

Calificación de Efectividad (ponderación 40% para préstamos de inversión)		
Satisfactoria (S)	Cuando más del 50% de los objetivos del proyecto se lograron en gran parte o totalmente (no hay objetivos calificados como Insatisfactorios) y los resultados se pueden atribuir al proyecto. La calificación de los productos es Satisfactoria (S) o superior.	3.00
Resumen	<p>Se lograron 6 objetivos de 8 indicadores, vinculados al indicador de resultados propuesto originalmente de resultados Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública. Todas las entidades territoriales rebasaron la meta estipulada, mientras que una entidad nacional (Ministerio de Protección Social) alcanzó un ratio de logro de 0.78 pero el del Instituto Nacional de Vías-Invías el valor obtenido fue menor al de la meta e incluso menor al de su línea base. El programa no realizó evaluación de impacto, por lo que no se cuenta con las mediciones de los indicadores de impacto propuestos originalmente, y como se comentó, estos indicadores no reflejaban la operación real del proyecto. Se propusieron dos modificaciones para medir los resultados del proyecto (un nuevo indicador y la reformulación de un indicador de producto a resultados).</p> <p>Como no se cuenta con evaluación de impacto, no se pueden atribuir los resultados al proyecto (impacto) y sólo se puede realizar una argumentación teórica.</p>	

Calificación de los objetivos de desarrollo: resultados		
Resultado 1: El índice de cumplimiento normativo del Departamento de Santander se aumenta en 10 puntos porcentuales	Excelente (E)	4
Resultado 2: El índice de cumplimiento normativo del Municipio de Puerto Wilches se aumenta en 10 puntos porcentuales	Excelente (E)	4
Resultado 3: El índice de cumplimiento normativo del Departamento de Bolívar se aumenta en 10 puntos porcentuales	Excelente (E)	4
Resultado 4: El índice de cumplimiento normativo del Distrito de Cartagena se aumenta en 10 puntos porcentuales	Excelente (E)	4
Resultado 5: El índice de cumplimiento normativo del Departamento de Casanare se aumenta en 10 puntos porcentuales	Excelente (E)	4
Resultado 6: El índice de cumplimiento normativo del Municipio de Yopal se aumenta en 10 puntos porcentuales	Excelente (E)	4
Resultado 7: El índice de cumplimiento normativo del Ministerio de Protección Social se aumenta en 10 puntos porcentuales	Parcialmente Insatisfactorio (PI)	2
Resultado 8: El índice de cumplimiento normativo del Instituto Nacional de vías se aumenta en 10 puntos porcentuales	Parcialmente Insatisfactoria (PI)	2
Atribución de resultados		
Atribución	El resultado/producto se logró y la atribución está apoyada por un análisis de enfoque basado en la teoría o basado en otra evidencia.	Otro basado en la evidencia
Clasificación de Productos		
Excelente	Los productos se lograron plenamente y superaron los objetivos	4.0

3.3 Eficiencia

3.1.35. El programa en su propuesta de préstamo **no contempló un análisis ex-post de la eficiencia**, tanto en términos de análisis costo-beneficio como de costo-efectividad. La firma contratada para desarrollar el Informe de Evaluación Final (Deloitte, 2017) dividió el análisis de este apartado en dos elementos: 1) por un lado, considerando la eficiencia en los tiempos de ejecución del proyecto, y 2) por otro lado, la eficiencia en el uso de los recursos económicos asignados.

3.1.36. La principal conclusión del análisis fue que el proyecto **no hizo uso del 100% del presupuesto asignado**, generando una devolución de USD **\$1,945,294.52, 19.70% menos** de la meta ajustada originalmente cumpliendo con los objetivos iniciales y superando algunos de los indicadores iniciales. La diferencia se sustenta por recursos excedentarios en los precios de contratación generados por efecto de la TRM aplicada versus la estimada inicialmente para las adquisiciones, así como en la cancelación de los recursos destinados a imprevistos que no fueron requeridos en el desarrollo del Programa.

3.1.37. Estos resultados pueden marcar una **valoración positiva en términos de optimización de los recursos económicos (un componente de la eficiencia)** y el **incremento de la**

inversión en rubros claves para alcanzar el objetivo propuesto. Dichos resultados pueden considerarse consecuencia de dos transformaciones relevantes a la formulación original del contrato: la primera en términos de tiempos, y la segunda frente a temas presupuestales.

3.1.38. Frente al primer punto debe señalarse que, como resultado de la Evaluación Intermedia, se observó que, en el PEP inicial y sus versiones posteriores, **se fijaban fechas de inicio simultáneas para actividades interdependientes**, generando un posible incumplimiento en la fecha de finalización del Programa. Por ello, el 10 de marzo de 2015 la PGN solicitó prórroga al plazo de ejecución hasta el 23 de mayo de 2017, una extensión de 18 meses, aprobada por el BID mediante comunicación del 3 de junio de 2015. Este nuevo plazo condujo a la reprogramación de algunas de las actividades (especialmente las asociadas a la integración de los sistemas de información), las cuales fueron desarrolladas bajo el nuevo cronograma de trabajo. Este cambio es importante para evaluar la Efectividad de este proyecto, porque **evidencia que hubo una reflexión temprana sobre la coherencia entre las actividades y productos inicialmente estipulados y las necesidades institucionales que el país tenía.**

3.1.39. Frente al segundo tema, se estableció que el valor real de la Fase II del Programa fue de USD \$8,054,705.00. La diferencia se sustenta por cambios significativos en la TRM, que benefició los procesos de adquisiciones; asimismo, por la cancelación de los recursos destinados a imprevistos que no fueron requeridos en el desarrollo del Programa.

3.1.40. El informe de Evaluación Final señala que **hubo un ejercicio reflexivo importante por parte de la UEP**, como respuesta a las recomendaciones de la Evaluación Intermedia, que le permitió identificar los puntos críticos, y reaccionar propositivamente para solventar dichos impases.

Indicadores CPI y SPI:

3.1.41. Para la aproximación del valor ganado versus costo, se utilizan los indicadores CPI y SPI reflejados en los PMR. El CPI es el índice de rendimiento del costo en un tiempo determinado, y representa la relación que existe entre el valor ganado (cumplimiento de metas físicas) versus el costo actual (gastos reales), es decir, calcula la variación del cronograma. El SPI expresa la diferencia entre el costo presupuestado del trabajo realizado y el costo presupuestado del trabajo programado.

3.1.42. Los resultados obtenidos del indicador CPI tuvieron un comportamiento satisfactorio a lo largo de la implementación del proyecto, con valores superiores al 0.75% durante toda la ejecución del proyecto e igual o superior a 1 en 5 de los 7 años de ejecución del proyecto. El indicador SPI mostró resultados menos positivos, con resultados menores a 1 en 5 de los 7 años del proyecto.

Indicadores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPI(a)	1	0.69	0.79	0.95	0.63	0.74	1	1
CPI(a)	1	1	1.04	1.02	0.78	0.75	1.15	1.15

Cuadro 4. Costos del Proyecto

3.1.43. Las inversiones por componentes y costos a la conclusión del programa se muestran a continuación:

3.1.44. Componente 1: Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención

1 Component: Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención										Component Revised Cost 5,669,772.00
Output Definition		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cost	
1.1 Plan de Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención Aprobado	P	0.00	362,848.00	320,770.00	149,716.00	0.00			833,334.00	
	P(a)		362,848.00	320,770.00	107,548.00	327,446.00	60,300.00		749,380.00	
	A	0.00	352,296.00	153,592.00	0.00	183,192.00	281,451.00	0.00	970,531.00	
1.2 Sistema de Información de la Gestión Preventiva Integrado	P	0.00	80,000.00	713,000.00	1,085,681.00	114,319.00			1,993,000.00	
	P(a)		80,000.00	713,000.00	500,840.00	889,639.00	0.00	846,109.00	2,737,535.00	
	A	0.00	71,280.00	457,183.00	575,498.00	787,465.00	0.00	0.00	1,891,426.00	
1.3 Protocolo para el Control de la Gestión Preventiva para la Administración Pública Aplicado	P	0.00	133,333.00	311,111.00					444,444.00	
	P(a)		133,333.00	311,111.00	190,696.00	115,397.00	0.00		329,047.00	
	A	0.00	0.00	137,537.00	191,510.00	0.00	0.00	0.00	329,047.00	
1.4 Proyecto Nacional de Capacitación Preventiva Ejecutado	P	0.00	362,781.00	259,441.00	352,777.00	0.00			974,999.00	
	P(a)		362,781.00	259,441.00	398,836.00	103,896.00	222,957.00	312,143.00	1,204,537.00	
	A	0.00	298,199.00	277,964.00	294,940.00	21,291.00	0.00	0.00	892,394.00	
1.5 Guía de Contratación Pública para el Operador Preventivo de la Procuraduría Aplicada	P	0.00		166,665.00					166,665.00	
	P(a)			166,665.00		166,665.00	0.00		0.00	
	A	0.00	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	

3.1.45. Componente 2: Fomento de un efectivo control social de la corrupción

2 Component: Fomento de un efectivo control social de la corrupción										Component Revised Cost 3,590,072.00
Output Definition		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cost	
2.1 Metodología para el Seguimiento y la Medición Integral de la Legalidad en la Administración Pública Aplicada	P	0.00	479,344.00	490,456.00	384,544.00	265,100.00			1,619,444.00	
	P(a)		479,344.00	490,456.00	510,723.00	128,373.00		0.00	1,528,466.00	
	A	0.00	243,832.00	839,438.00	407,801.00	37,395.00	0.00	0.00	1,528,466.00	
2.2 Mecanismos de Participación Ciudadana Adaptados para Apoyo de la Función Preventiva Fortalecidos	P	0.00	129,718.00	489,827.00	265,939.00	302,675.00			1,188,159.00	
	P(a)		129,718.00	489,827.00	199,574.00	833,607.00	0.00	0.00	515,504.00	
	A	0.00	0.00	155,511.00	199,041.00	160,952.00	0.00	19,358.00	534,862.00	
2.3 Estrategia de Cambio Cultural Aplicada	P	0.00	381,578.00	879,532.00	277,778.00	0.00			1,538,888.00	
	P(a)		381,578.00	879,532.00	380,106.00	374,751.00	136,514.00	193,722.00	1,545,193.00	
	A	0.00	368,204.00	414,096.00	381,837.00	51,729.00	135,605.00	0.00	1,351,471.00	

3.2.1. Auditoría

Other Cost									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Auditoría, Evaluación, Unidad Coordinadora e Imprevistos	P	0.00	69,744.00	335,359.00	835,364.00	0.00			1,240,467.00
	P(a)		69,744.00	217,359.00	193,667.00	903,898.00	28,528.00	879,755.00	1,267,388.00
	A	0.00	69,000.00	65,160.00	202,409.00	25,386.00	25,678.00	168,875.00	556,508.00

3.2.2. Costo total

Total		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Total Cost	P	0.00	1,999,346.00	3,966,161.00	3,351,799.00	682,094.00			9,999,400.00
	P(a)		1,999,346.00	3,848,161.00	2,481,990.00	3,843,672.00	448,299.00	2,231,729.00	9,877,050.00
	A	0.00	1,402,811.00	2,500,481.00	2,253,036.00	1,267,410.00	442,734.00	188,233.00	8,054,705.00

- 3.1.46. Complementando el análisis anterior de eficiencia en términos de costos y tiempo, se realizó un ejercicio de análisis costo-efectividad con un indicador vinculado a una de las actividades de productos.
- 3.1.47. La comparación se realiza con el Programa de Umbrales Anticorrupción (*Anti-Corruption Country Threshold Program, ACT*) en Uganda, financiado con recursos del USAID e implementado de 2007 a 2009, mencionado en la sección de Análisis de Atribución.
- 3.1.48. A pesar de encontrarse en otro continente, **Uganda comparte con Colombia un alto índice Percepción de la Corrupción (IPC)**, y dicha percepción negativa se ha mantenido a lo largo del tiempo. Este índice, publicado anualmente por la Organización de Transparencia Internacional, utiliza una escala del 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) para obtener la clasificación de los países en función de la percepción de corrupción del sector público. En 2007, cuando inició operaciones el programa ACT (Uganda), el país manejaba un puntaje de 28 y una posición de 111 en el ranking, mientras que Colombia obtuvo 38 puntos, ubicándose en la posición 68 del ranking. Para 2011, cuando inició la segunda fase del Programa de Fortalecimiento de la PGN (Colombia), ambos países empeoraron su IPC. Uganda obtuvo tan sólo 24 puntos, bajando hasta la posición 143 y Colombia empeoró su percepción a 34 puntos y bajando al lugar 80 del ranking.
- 3.1.49. El objetivo estratégico del programa ACT (Uganda) se vinculaba estrechamente con la política de *Tolerancia Cero a la Corrupción*, implementada en el país y que se enfocaba en reformas a políticas y la Administración Pública. El énfasis del programa era prevenir adquisiciones vinculadas con prácticas de corrupción bajo el supuesto que donde se llevaron a cabo auditorías, éstas servirían de base para el seguimiento de investigaciones y procesamientos. Específicamente, los fondos del ACT tenían que ser destinados a tres componentes: 1) Prevenir prácticas de corrupción relacionadas con contrataciones públicas, 2) Aumentar la tasa de investigaciones exitosas y procesamientos de casos relacionados con corrupción, y, 3) Reforzar el papel de "perro guardián" de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.
- 3.1.50. Dentro del componente 1 *Prevenir prácticas de corrupción relacionadas con contrataciones públicas* del programa ACT, las actividades se enfocaron en 1) desarrollar las capacidades de la PDDA y la OAG para realizar mejores auditorías, preparar mejores informes de adquisiciones y comunicar el trabajo de prácticas anticorrupción de manera más efectiva a la sociedad civil y al público, aumentando la calidad de las auditorías e informes y aumentando las posibilidades de que los procedimientos administrativos sean efectivos y procedimientos de acción legal puedan ser tomados contra funcionarios corruptos o aquellos que emprenden acciones de compra indebidas, y 2) hacer más funcional y efectivo el Foro Inter-Agencia (IAF, por sus siglas en inglés), encargado de

revisar el progreso de Uganda en el combate a la corrupción, los Comités de Cuentas Públicas (PAC), los Oficiales de Contabilidad del Gobierno (GAO) y los Comisionados de Servicio Público (PSC). El desarrollo de capacidades de los funcionarios se realizaría con capacitaciones y socialización.

3.1.51. En este sentido, uno de los elementos en común del programa de Uganda con el programa de Colombia, es la población objetivo a la que pretenden sensibilizar y capacitar con prácticas y estrategias anticorrupción, es decir los propios funcionarios vinculados en la gestión pública, para mejorar la transparencia en su gestión y reducir la incidencia de prácticas corruptas. Precisamente, el CEA se enfoca en la comparación del **número de funcionarios capacitados/socializados** en prácticas anticorrupción, siendo que ambos programas comparten lograr este beneficio, aunque se señala que es un **resultado a nivel producto**. Los productos *Proyecto de Capacitación Preventiva* y *Guía de contratación pública para el operador preventivo de la Procuraduría* del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la PGN (Colombia) contemplaban actividades dirigidas a incrementar el número de funcionarios preventivos de la PGN capacitados/socializados en funciones preventivas de corrupción y socialización de la guía para procesos de contratación. Para el caso de Colombia, se suman el número de funcionarios capacitados relacionados con ambos productos. Cabe señalarse que, aunque es un ejercicio útil en sí mismo para poder tener un punto de referencia sobre qué tan costo-efectivo fue el proyecto financiando las actividades de capacitación en relación con el número de funcionarios sensibilizados, comparado con un proyecto alternativo con objetivos similares, su alcance es limitado, Lo anterior se debe, principalmente a las restricciones de información del proyecto de Uganda, por lo cual no se pudo hacer la comparación con alguno de los indicadores de resultados del proyecto de Colombia⁶. Tampoco se pudo encontrar información de otras intervenciones, que tuvieran objetivos similares, y que tuviera información desglosada de los costos correspondientes a cada resultado logrado.

3.1.52. El Cuadro 4A resume los resultados del CEA. Los parámetros utilizados se enlistan a continuación:

- Se convirtieron los costos de 2007 del programa de Uganda a costos de 2017 para compararlos con los costos al cierre del proyecto del programa de Colombia, siendo la tasa acumulativa de inflación de 18.2%.
- La tasa de descuento para calcular los costos de 2017 a valor presente es de 12%.
- El año de inicio de operaciones para Uganda es 2007, mientras que para Colombia se utilizó 2012⁷.
- Los costos son totales y se realizan las siguientes precisiones. En el caso de Uganda, se utilizan los costos programados para el Componente 1, ya que no se encuentra con información disponible sobre los costos reales erogados, ni la desagregación por

⁶Aunque compartían objetivos similares en temas de disminuir la percepción de corrupción, el Proyecto de Uganda no compartía algún indicador de resultados similar al de Colombia.

⁷. Aun cuando el año de inicio del programa fue 2011, los primeros costos no se empezaron a erogar hasta 2012.

actividades, interpretándose como un análisis costo-efectivo prospectivo. En el caso de Colombia, se utilizaron los costos erogados específicos de los dos productos, que a su vez forman parte del Componente 1, interpretándose como un análisis costo-efectivo retrospectivo.

3.1.53. Con base en estos parámetros, y reconociendo las **limitaciones de la comparación entre productos/actividades, y no sobre indicadores de resultados**, se observa que el Programa CO-L1098 fue más costo efectivo que el Programa ACT en el número de funcionarios capacitados. El CE ratio⁸ del primero es 379.89 (dólares/funcionarios capacitados), mientras el CE ratio del segundo es 957.24 (dólares/funcionarios capacitados). Asimismo, una cantidad similar de funcionarios capacitados (1333 versus 1348) se obtuvo a tan solo 22% del costo en relación con el programa de Uganda.

Cuadro 4A. Análisis Costo-Efectividad

Intervención/Programa	Costos en 2017	Beneficios (número de funcionarios capacitados)	Valor Presente de costos 2017	CE Ratio (C/B)	EC Ratio (B/C)
COLOMBIA: Componente 1. Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención: Productos 1) Proyecto Nacional de Capacitación Preventiva, y 2) Guía de contratación pública para el operador preventivo de la Procuraduría aplicada	892,394.00	1333 ¹	506368.32	379.87	0.00263
UGANDA: Componente 1: Prevenir Corrupción	4,007,662.70 ²	1348 ³	1290360.13	957.24	0.00104

¹Suma del número de funcionarios bajo el componente de socialización de la Guía de contratación pública para el operador preventivo (300, pág. 28) y del número de funcionarios bajo el componente del Proyecto Nacional de Capacitación (1033, pág. 34), Fuente: Evaluación Final del Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación – Fase II (2017). ²Costos programados del Componente 1, sólo considerando la aportación de USAID (\$3,390,000.00 Dólares en 2007, pág. 14) considerando la tasa de inflación acumulada de 18.2%, Fuente: Development Assistance Grant Agreement No. 617-AO8 Millenium Challenge Account Threshold Program. ³Suma de los funcionarios participantes de la Oficina del Auditor General (pág. 32), Fuente: *Anti-Corruption Country Threshold Program, Evaluation Report Final, Centre for Justice Studies and Innovations, The Consulting House* (2010).

3.1.54. Si se opta por la comparación con los costos planeados del programa en Colombia, manteniendo ambas comparaciones como un CEA prospectivo, el resultado sigue siendo el mismo. En términos de efectividad, el programa CO-L1098 sigue siendo más costo-efectivo. El costo para obtener el número similar de funcionarios capacitados sería sólo del 28%.

⁸. Costo por unidad de efectividad.

Cuadro 4B. Análisis Costo-Efectividad

Intervención/Programa	Costos en 2017	Beneficios (número de funcionarios capacitados)	Valor Presente de costos 2017	CE Ratio (C/B)	EC Ratio (B/C)
COLOMBIA: Componente 1. Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención: Productos 1) Proyecto Nacional de Capacitación Preventiva, y 2) Guía de contratación pública para el operador preventivo de la Procuraduría aplicada	1,141,664.00 ¹	1333 ²	647810.81	485.98	0.00206
UGANDA: Componente 1: Prevenir Corrupción	4,007,662.70 ³	1348 ⁴	1290360.13	957.24	0.00104

¹Suma de los costos planeados (P) para el Proyecto Nacional de Capacitación Preventiva Ejecutado (\$974,999.00) y de la Guía de Contratación Pública para el Operador Preventivo de la Procuraduría Aplicada (\$166,665.00).²Suma del número de funcionarios bajo el componente de socialización de la Guía de contratación pública para el operador preventivo (300, pág. 28) y del número de funcionarios bajo el componente del Proyecto Nacional de Capacitación (1033, pág. 34), Fuente: Evaluación Final del Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación – Fase II (2017). ³Costos programados del Componente 1, sólo considerando la aportación de USAID (\$3,390,000.00 Dólares en 2007, pág. 14) considerando la tasa de inflación acumulada de 18.2%, Fuente: Development Assistance Grant Agreement No. 617-AO8 Millenium Challenge Account Threshold Program. ⁴Suma de los funcionarios participantes de la Oficina del Auditor General (pág. 32), Fuente: *Anti-Corruption Country Threshold Program, Evaluation Report Final, Centre for Justice Studies and Innovations, The Consulting House* (2010).

Calificación de Eficiencia (ponderación 20%)		
Parcialmente Insatisfactorio (S)	Análisis CTOA: el PCR informa que el proyecto es clasificado como "Satisfactorio" en el PMR (en relación con los índices CPI, SPI, CPI(a) y SPI(a). Nótese que en las operaciones aprobadas antes del 1/1/2012 sólo se reportará el SPI(a) y el CPI(a).	2.00
Resumen	El proyecto no contempló un análisis CBA o CEA expost por las características de la intervención. Se realizó un ejercicio de CEA expost pero únicamente a nivel de producto, no de resultados, por lo que se toma en cuenta sólo el criterio de haber realizado un análisis CTOA.	

3.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

3.1.55. Tal como se señala en el plan, en términos generales, **la sostenibilidad de este proyecto depende de tres factores puntuales:** i) la voluntad política e institucional de los Procuradores Generales de turno, ii) que se garanticen los recursos necesarios para mantener actualizada y acorde con las necesidades funcionales el software y hardware necesarios para el funcionamiento de los sistemas de información y de monitoreo y iii) dar continuidad a los ejercicios de sensibilización, comunicación y pedagogía que se desarrollaron durante este programa. El Cuadro 5 resume los principales riesgos identificados, el probable impacto si se materialicen y las medidas de mitigación/sostenibilidad sugeridas.

Cuadro 5. Probabilidad e impacto de diversos riesgos

Resultado Alcanzado	Riesgo	Factor de Probabilidad	Probable Impacto	Medidas que contribuyen a la sostenibilidad
Vigilancia del Cumplimiento Normativo	Pérdida de control tanto para la Procuraduría como para las Entidades Territoriales; Falta de información para el seguimiento/cálculo de los indicadores propuestos (IGA/ITEP)	Suspender la recolección de la información relacionada con rendición de cuentas y las mediciones de los indicadores propuestos. Baja apropiación/uso de los indicadores propuestos	Medio/ Alto	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la utilización de los índices desarrollados (IGA e INTEGRA) como instrumentos de información y toma de decisión para la prevención, así como su seguimiento y evaluación Continuidad en la recolección y reporte de los indicadores elaborados. Se sugiere contar con un tablero de control de fácil seguimiento para los directivos y alimentarse de KPIs de gestión y desempeño aplicados a los funcionarios. El análisis de resultados y la implementación de medidas correctivas debe efectuarse con una periodicidad mensual para la gestión y trimestral para el impacto. Garantizar la correcta apropiación de los procesos y procedimientos para la Función Preventiva de la Entidad. Actualmente el IGA se utiliza para verificar el incumplimiento de los entes territoriales en la gestión de reportes del propio indicador, es utilizado por la delegada de transparencia, y es empleado como instrumento para incidir en la participación/apropiación de su uso y en la generación de reportes en las alcaldías a partir del desarrollo de un ranking de cumplimiento regional.
Focalización del Programa a nivel territorial	Resultados bajos en los índices de transparencia y de IGA, principalmente en regiones apartadas	Falta de personal capacitado; no contar con los mínimos tecnológicos; implementación desigual en el nivel territorial	Alto	<ul style="list-style-type: none"> Actualmente se encuentra en ejecución una tercera fase del programa, la cual se enfoca en una intervención integral que actualice, de continuidad y fortalezca los resultados de la segunda fase. Específicamente, esta tercera fase continuará los avances en el desarrollo de las funciones misionales, en gestión organizativa, sistemas de información, plataforma tecnológica, la metodología, entre otros más. Además de lo anterior, la tercera fase fue concebida para fortalecer las capacidades de los funcionarios frente a sus responsabilidades con la administración pública y la ciudadanía, y para actuar de manera efectiva en el contexto económico y social actual del país. Otra de las acciones realizadas es la adopción de las guías y protocolos en el sistema de gestión de calidad y su incorporación en el plan de inducción y

Resultado Alcanzado	Riesgo	Factor de Probabilidad	Probable Impacto	Medidas que contribuyen a la sostenibilidad
				reinducción a funcionarios llevado a cabo por el Ministerio Público.
Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública; Fortalecimiento de la PGN	Bajos índices de cumplimiento normativo, de rendición de cuentas, aumento en la percepción de corrupción	Afectación de la continuidad del Programa ligada a cambios de administración	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de supervisión y evaluación periódica de los resultados de las actividades desarrolladas. • PGN destine recursos para la actualización de equipos de acuerdo con las exigencias técnicas mínimos que exige el sistema, de no ser así éste puede quedar obsoleto o en desuso. • La institución debe garantizar recursos para seguir sensibilizando y capacitando a sus funcionarios en las competencias preventivas que este convenio de préstamo dejó alistadas y en funcionamiento. • Seguir actualizando el enfoque de gestión preventiva, mediante la realización de talleres de trabajo con los nuevos Directivos que generen una visión compartida y garanticen la alineación de actividades con las nuevas prioridades de gestión y organización de la Entidad, cada vez que sobrevengan cambios de administración. Se observa que uno de los productos de este proyecto fue el Protocolo para el Control de la Gestión Preventiva para la Administración Pública Aplicado, el cual se cumplido con la ejecución del crédito otorgado por el BID. • Dar continuidad a la adopción de las guías y protocolos en el sistema de gestión de calidad y su incorporación en los planes de inducción y reinducción a funcionarios llevado a cabo por el Ministerio Público.
Mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública	Menores resultados del Programa por débil articulación con entes de control y entidades públicas objeto de control.	Afectación de la continuidad del Programa ligada a la reducción de recursos, bajos impactos o pérdida de pertinencia.	Medio/ Alto	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente se encuentra en ejecución una nueva etapa del Programa, la tercera fase, que continuará beneficiándose del acompañamiento de expertos del BID e instaurando mecanismos de gobernanza mixtos BID-PGN. • Se ha desarrollado un enfoque sistémico de aplicación de la Función Preventiva, basado en la toma de información predictiva y el análisis de riesgo en las entidades públicas, en articulación con otros entes de vigilancia y control. Este enfoque sistémico se inició con la utilización del IGA para identificar en qué medida se ha dado el cumplimiento de las normas relativas a la gestión. En este sentido la Procuraduría viene adelantando reuniones de sensibilización con las entidades públicas principalmente en los territorios

Resultado Alcanzado	Riesgo	Factor de Probabilidad	Probable Impacto	Medidas que contribuyen a la sostenibilidad
				dándoles a conocer los beneficios del reporte y los resultados en un ranking nacional.
Fortalecimiento e implementación de la función preventiva en las entidades	Menores resultados del Programa por débil articulación y claridad en las funciones de las entidades	El modelo de Función preventiva desarrollado en la Fase II no define claramente las interfaces, roles y mecanismos de desarrollo de la prevención en las entidades públicas del nivel central y territorial; Enfoque en la definición de la función preventiva a nivel misional de la Institución, pero no consideró las entidades del sector que constituyen el entorno de trabajo en el cual se inscribe y al cual sirve la Procuraduría.	Medio/ Alto	<ul style="list-style-type: none"> • La Función Preventiva ha evolucionado hacia un enfoque sistémico mediante el desarrollo y empleo del IGA. • Se deberán operacionalizar la función preventiva de prácticas anticorrupción en todas las entidades del sector vinculadas con funciones públicas, definiendo reglas, roles y responsabilidades de dichas entidades en el ejercicio de la función preventiva, teniendo en cuenta los diferentes sectores de intervención; así como la estructuración de un sistema de vigilancia y control que integre las oficinas de control de las entidades públicas, las superintendencias, las veedurías ciudadanas, entre otros. Solo de esta forma se logrará una mayor eficiencia en el desarrollo de una función que por naturaleza requiere de un trabajo en equipo con las entidades. • Como se mencionó anteriormente, la Procuraduría ha adelantado actividades de sensibilización con los entes públicos en territorio a fin de promover el cumplimiento normativo en la elaboración y publicación de los reportes incluidos en el IGA

b. Salvaguardas ambientales y sociales

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

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

3.5 Calificación general

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

Ambitos de desempeño	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Sostenibilidad	Total
Resultado	3.00	3.00	2.00	3.00	---
Peso (Guía PCR)	20%	40%	20%	20%	100%
Resultado ponderado	0.60	1.20	0.40	0.60	2.80

IV. CRITERIOS NO CENTRALES

4.1 Desempeño del Banco

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

i) *Desempeño del Banco para garantizar la calidad del inicio*

Diseño del seguimiento y la evaluación

4.1.2. Se destaca que a partir de la ejecución de la Fase 1 del programa, se identificaron necesidades de mejoramiento de PGR. Debido a que estas nuevas necesidades estaban fuera del alcance del diseño y ejecución de la primera intervención, se decide dar continuidad al ejercicio de fortalecimiento en una Segunda Fase. En este sentido, se enlazaron las acciones de la primera intervención con el ánimo de dar tanto continuidad

como sostenibilidad a la primera intervención. Otro punto, y que ya fue abordado en secciones anteriores, fue la definición del Indicador de Transparencia Internacional y el Índice de Percepción de Corrupción del Banco Mundial como los referentes para la evaluación de impacto del Programa y que dichos indicadores no guardaban una estricta correlación con el resultado estimado de las actividades y objetivos desarrollados en el Contrato de Préstamo. Se esperaba que las actividades desarrolladas en el marco del Contrato de Préstamo permitieran incrementar a 4.0 puntos el Indicador de Transparencia Internacional y ubicar a Colombia en el percentil 10° - 25° del indicador de percepción de corrupción al año meta. No obstante, aunque los resultados parciales de los indicadores de impacto presentan variaciones no significativas respecto a los definidos en la línea base, estos muestran una tendencia en dirección al cumplimiento de la meta, cuyos resultados, como se mencionó anteriormente, no son de total control y competencia por parte de la PGN. Siguiendo las recomendaciones de la Evaluación Intermedia, se observa que la UEP gestionó ante el BID el cambio de los indicadores, sin embargo, dicha solicitud no fue aceptada por el BID. *Calidad de la supervisión del Banco*

Disponibilidad del proyecto para la implementación

- 4.1.4. El banco dispuso de un equipo técnico para realizar el seguimiento al PEC, indicadores, programación de pagos y desembolsos y en general la ejecución del programa. Este equipo trabajo permanentemente en conjunto con la unidad ejecutora quien ejerció el rol de oficina de gerencia del Proyecto (PMO) a lo largo de su ejecución. Ambos equipos demostraron gran compromiso, para lograr el cumplimiento de productos y aplicación de buenas prácticas de gestión de proyectos tanto en la planeación, como en la ejecución y ajustes propios del desarrollo de cualquier programa de gran envergadura como este. El resultado, fue el de cumplimiento de los indicadores definidos para el Programa.

Aspectos fiduciarios

- 4.1.5. Uno de los aspectos positivos durante la ejecución de la operación fue que el equipo responsable del programa había participado de la ejecución de la fase I, gracias a lo cual contaba ya con experiencia la cual se capitalizó en la ejecución de la fase II, lo cual hizo que en general procesos fluyeran con mayor facilidad. En la Evaluación Intermedia (2014) se observó que, en el PEP inicial y sus versiones posteriores, se fijaron fechas de inicio simultáneas para actividades interdependientes, lo cual afectó el cumplimiento de la fecha de finalización del Programa, razón por la cual el 10 de marzo de 2015 la PGN solicitó prórroga al plazo de ejecución hasta el 23 de mayo de 2017, que fue aprobada por el BID mediante comunicación del 3 de junio de 2015. Este nuevo plazo condujo a la reprogramación de algunas de las actividades (especialmente las asociadas a la integración de los sistemas de información), las cuales fueron desarrolladas razonablemente bajo el nuevo cronograma de trabajo. Los ajustes realizados al Programa fueron tramitados oportunamente y reflejan en general buenas prácticas de gestión de proyecto. En todos los casos se evidencia que las modificaciones adelantadas permitieron garantizar el desarrollo completo de los dos componentes principales de la Fase II, respondiendo así a los objetivos fijados, incluso en un contexto de restricción presupuestal. Se reconoce, además, que cuando se presentó el cambio de administración al interior de la Procuraduría, el BID, trabajando en conjunto con el equipo de la unidad

ejecutora, prestó apoyo en la capacitación a los nuevos directivos reforzando temas de gestión financiera a través de entrenamiento y capacitaciones. **Desempeño del Prestatario**

- 4.1.7. Se aborda la efectividad con la que el prestatario desempeño sus responsabilidades de acuerdo con los siguientes temas: **Provisión de una financiación oportuna de la contraparte**
- 4.1.8. Si bien este crédito no tenía una cláusula de contrapartida, parte de los compromisos del prestatario era disponer de personal de planta al frente de la ejecución del contrato. En otras palabras, la PGN financió la unidad ejecutora, siendo una medida de sostenibilidad y para evitar ruptura durante la ejecución del proyecto. **Medidas para establecer la sostenibilidad del proyecto**
- 4.1.9. La lectura de las actas de reunión y entrevistas realizadas, permiten evidenciar que, a lo largo de la ejecución del Contrato de Préstamo, el Comité Directivo centró su labor principalmente en la toma de conocimiento del desarrollo del Programa. Una medida para garantizar la sostenibilidad del proyecto, cómo ya se mencionó anteriormente, fue que los productos de la ejecución del contrato se incorporaron en los planes de capacitación de inducción y reinducción a funcionarios públicos. Asimismo, se continuó con un plan de mejoramiento institucional con la ejecución de la Fase 3 del proyecto. En cuanto al Grupo de Apoyo Técnico (GAT), de acuerdo con lo definido por el Manual Operativo, este cuerpo desarrolló para cada una de las contrataciones del Programa, las tareas de diseño, conceptualización y aprobación de pliegos de condiciones y productos entregados. No obstante, debilidades en la formalización de los procedimientos de revisión y expedición de conceptos, conllevan un riesgo para la Entidad, pues no le permiten contar con una gestión del conocimiento adecuada a lo largo del tiempo, capaz de sustentar las decisiones tomadas y afrontar así en mejores condiciones fenómenos como la rotación de personal en el tiempo. **Cumplimiento del plan de monitoreo y evaluación**
- 4.1.12. La UEP desarrolló el seguimiento de riesgos al Programa por medio de reuniones periódicas de su grupo de trabajo, mediante las cuales se identificaban los riesgos generales de la ejecución y los riesgos que afectaban el logro de los objetivos del Programa. Los resultados de las reuniones (Matriz y Plan de Mitigación de Riesgos) eran presentados al BID en los Informes de Ejecución Semestral. Adicionalmente, acatando lo sugerido en la Evaluación Intermedia y dando seguimiento al principal riesgo, la desviación del cronograma frente a la línea base, la UEP vinculó la ruta crítica del Programa en la herramienta PEP y remitió la versión actualizada del mismo al BID en el Informe Semestral de Ejecución 2015-I. Por otro lado, los soportes revisados no reflejan la participación del GAT en la gestión de riesgos del Programa. Las actividades de seguimiento y monitoreo del Programa fueron desarrolladas por la UEP, mediante las herramientas definidas en el Contrato No. 2249/OC-CO y Manual Operativo. Así mismo se observa que la Unidad realiza los reportes requeridos por los organismos de control, como lo es la Contraloría General de la Nación y Departamento Nacional de Planeación.

V. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

5.1.1. La Fase II del Proceso de Modernización de la PGN se desarrolló con un objetivo principal: dotar a la PGN de la conceptualización, organización, procesos, procedimientos y herramientas de trabajo que permitieran volver la función preventiva una función operativa, inscrita dentro del quehacer misional al mismo nivel que la función disciplinaria. Transcurridos 6 años de la Fase II, se puede afirmar que a la luz de este objetivo el Programa fue exitoso, pues logró sentar las bases organizacionales y procedimentales para el ejercicio estructurado de esta función y desarrollar instrumentos de trabajo útiles para su gestión. No obstante, se identifican lecciones aprendidas y recomendaciones para futuras operaciones vinculadas con el programa, las cuales se resumen en el Cuadro 6 a continuación:

Cuadro 6. Hallazgos y Recomendaciones

Dimensión	Categoría	Lección	Recomendación
Técnico-Sectorial	Diseño del programa; Monitoreo y Evaluación del Programa	Se propusieron indicadores de impacto que sobreestimaron el aporte de las acciones adelantadas en el proyecto.	<p>Definir indicadores de resultado directamente relacionados con los objetivos perseguidos a corto y mediano plazo por el Programa</p> <ul style="list-style-type: none"> Los indicadores de impacto contemplados en el diseño del programase enfocaron en el comportamiento de los Índices de Transparencia Internacional y Percepción de la corrupción de Colombia (Banco Mundial). Aunque la visión de utilizar estos indicadores como medida de éxito del programa enfocado en prevenir la corrupción y reforzar la transparencia es acertada, el corto periodo de ejecución e implementación del nuevo enfoque de gestión preventiva desarrollado no permitía evaluar el impacto de estas actividades a la luz de dichos objetivos mayores, los cuales evolucionan en el tiempo y responden a factores múltiples, no completamente controlados por las actividades de desarrollo del Programa. Es importante que en el diseño de próximas etapas se definan sistemas de indicadores de resultado directamente relacionados con los objetivos perseguidos a corto y mediano plazo por el Programa.
Técnico-Sectorial/ Organizacional y Gestión	Diseño del programa/ Capacidad de gestión del proyecto	Definir de manera simultánea al cronograma del proyecto, la ruta crítica de actividades que permita identificar las tareas interdependientes que pueden afectar de forma negativa el cumplimiento de los plazos estimados	<p>Elaboración de un diagnóstico exhaustivo de las necesidades, prioridades y requerimientos del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> Se recomienda que, durante la fase de planeación y diseño, la Entidad (Alta dirección, áreas misionales, unidad ejecutora y áreas soporte) con acompañamiento del BID, realice un diagnóstico exhaustivo de las necesidades, prioridades y requerimientos que aseguren razonablemente el desarrollo de los productos esperados y su apropiación en los procesos misionales de la entidad. El diagnóstico permitirá a la Procuraduría evitar posibles desviaciones en el cronograma, como el generado por un débil diagnóstico desarrollado en el diseño del Subcomponente de Sistema de Información

Dimensión	Categoría	Lección	Recomendación
			para la Gestión Preventiva, donde no se consideró la intervención técnica y actualización del SIM, bajo el entendido que posterior a la finalización de la Fase I, la Entidad había continuado con las inversiones en el mantenimiento del mismo.
Organizacional y Gestión	Coordinación Intra/Inter-Institucional	El rol del Comité Directivo y del Grupo de Apoyo Técnico se concentró en el seguimiento contractual y en la personalización de los objetivos del Programa en dos de las Procuradurías Delegadas de la Entidad (Función Preventiva y Descentralización y Entidades Territoriales) y no en todas aquellas que ejercen labores de función preventiva.	<p>Lograr una sólida articulación entre las instancias de dirección misional y el PMO</p> <ul style="list-style-type: none"> • La concentración del seguimiento de las actividades del programa en sólo dos Procuradurías desdibujó la función de direccionamiento estratégico y técnico, pilar fundamental para garantizar la apropiación de las actividades desarrolladas y su alineación con las necesidades de las áreas misionales de la Entidad. • Adicionalmente, a lo largo de la ejecución del Programa, en la Entidad se presentaron cambios de personal que condujeron a un aislamiento de la Unidad Ejecutora y a un menor impulso general del Programa, el cual hoy en día, no es conocido de manera suficiente por muchos de los nuevos funcionarios, razón por la cual, actualmente se encuentra en ejecución una tercera fase del programa. • Para lograr que la ejecución de un programa como este sea “fuerte y flexible en el tiempo” (resilient), es necesario que exista una sólida articulación entre las instancias de dirección misional y el PMO, que permita obtener retroalimentación a lo largo de la ejecución respecto a la pertinencia de los contenidos y la orientación de los productos en desarrollo, para garantizar su actualización y vigencia.
Organizacional y Gestión	Capacidad de gestión del programa/ Coordinación Intra/Inter-Institucional	Garantizar el anclaje institucional de la Unidad Ejecutora	<p>Definir una composición mixta que integre expertos BID y funcionarios directivos y de carrera de las áreas misionales, mediante esquemas de asignación por la duración de ejecución del Programa y como requisito para la ejecución de las operaciones de crédito</p> <ul style="list-style-type: none"> • La experiencia de la Fase II sigue demostrando la vigencia e importancia de contar con unidades ejecutoras internas, conformadas por especialistas de alto nivel, como lo fue la UEP de esta segunda fase • No obstante, también demuestra que el rol de dichas unidades es más efectivo si dispone de una orientación estratégica y real articulación dada por la entidad beneficiaria, la cual no puede depender exclusivamente del liderazgo y compromiso de aportar recursos de los directivos (Fase I), pues la ejecución de estos programas es prolongada y siempre está sujeta a la posibilidad de cambios en los directivos de las entidades públicas. • Los funcionarios que integren la composición mixta de la Unidad Ejecutora participarían de primera mano en la ejecución del Programa

Dimensión	Categoría	Lección	Recomendación
			y estarían encargados de garantizar su idónea articulación con las áreas beneficiarias, a las que se integrarían nuevamente al término del Programa.

Fuente: Evaluación Final del Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación – Fase II (Deloitte, 2017).