

ANEXO INSTITUCIONAL

**Programa de Agua, Saneamiento Básico y
Electrificación para el Pacífico Colombiano
como parte del “Plan Todos Somos PaZcífico”**

(CO-L1156)

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
I. EXPERIENCIA DE LA UNIDAD NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS DE DESASTRES	4
II. ESTADO DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LA UNGRD ...	5
III. ESQUEMA DE EJECUCIÓN	6
A. ARTICULACIÓN COORDINADA DE LOS DISTINTOS ACTORES DEL PROGRAMA	7
B. FLUJO DE RECURSOS DEL PROGRAMA	7
C. UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA	7
INFORME DETALLADO	8
I. INTRODUCCIÓN	8
A. ENTENDIMIENTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN.....	8
1. Marco Legal, Estructura Organizacional y Funciones UNGRD	8
2. Fiduprevisora S.A.	10
B. SISTEMAS DE APOYO PARA LA OPERACIÓN DEL PROYECTO	11
1. Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres	11
2. Fiduprevisora S.A.	11
3. Sistema de Información para el Programa.....	11
C. OBJETIVOS GENERALES DEL PROYECTO.....	12
II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	12
III. ALCANCE.....	12
IV. METODOLOGÍA	13
V. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	13
A. CAPACIDAD DE PROGRAMACION Y ORGANIZACIÓN	14
1. Sistema de Programación de Actividades.....	14
2. Sistema de Organización Administrativa.....	15
B. CAPACIDAD DE EJECUCION.....	16
1. Sistema de Administración de Personal.....	16
2. Sistema de Administración de Bienes y Servicios	17
3. Sistema de Administración Financiera	18
C. CAPACIDAD DE CONTROL.....	19
1. Sistema de Control Interno	19
2. Sistema de Control Externo	20
VI. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA OPERACIÓN.....	20
A. PROGRAMACION Y EJECUCION DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA	20
B. PROCESO DE ADQUISICIONES	21
1. UNGRD.....	21
2. FNGRD	22
C. MECANISMO PARA LA EJECUCION DE LOS SUBPROGRAMAS	23

VII. ANÁLISIS DEL EQUIPO TÉCNICO/OPERATIVO PROPUESTO PARA LA EJECUCIÓN DE LA OPERACIÓN.....	23
A. CAPACIDAD OPERATIVA INSTALADA	23
B. EQUIPO DE OPERACIÓN PROPUESTO	23
VIII. RESUMEN DE RESULTADOS	24
A. CONCLUSIONES	24
B. RECOMENDACIONES	25
1. Capacidad de Programación y Organización	25
2. Capacidad de Ejecución	26
3. Capacidad de Control.....	26
IX. ANEXOS	26

(Ctrl + Click para acceder a los links)

- Anexo 1 – [Borrador Reglamento Operativo UNGRD-FIDUPREVISORA S.A.](#)
- Anexo 2 - [Flujo de Procesos del Programa](#)
- Anexo 3 - [Estructura Orgánica y Responsabilidades EEP](#)
- Anexo 4 - [Cuestionarios SECI UNGRD](#)
- Anexo 5 - [Plan de Fortalecimiento UNGRD](#)
- Anexo 6 - [Matriz de Riesgos UNGRD-SECI](#)
- Anexo 7 - [Formación y Experiencia Personal Profesional UNGRD](#)
- Anexo 8 - [Historial Contratos UNGRD-FNGRD 2014-2015](#)
- Anexo 9 - [Procesos Gestión Financiera UNGRD-FNGRD](#)
- Anexo 10 - [Procesos Contrataciones UNGRD-FNGRD](#)
- Anexo 11 - [Proceso de Seguimiento a convenios-contratos UNGRD](#)
- Anexo 12 - [Resolución 0379 – 2012 – Requisitos Viabilizarían Proyectos Agua](#)
- Anexo 13 - [Procesos Ejecución Componentes del Programa](#)
- Anexo 14 - [Desglose Componente Administración del Programa](#)
- Anexo 15.1 - [TdR-Perfil Especialista Agua y Saneamiento básico](#)
- Anexo 15.2 - [TdR-Perfil Especialista en Energía](#)
- Anexo 15.3 - [TdR-Perfil Coordinador Unidad Ejecutora](#)
- Anexo 15.4 - [TdR-Perfil Especialista Financiero de Proyectos](#)
- Anexo 15.5 - [TdR-Perfil Especialista Adquisiciones](#)
- Anexo 15.6 - [TdR-Perfil Especialista en Seguimiento y Control de Proyectos TSP](#)

ABREVIATURAS

DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
EEP	Equipo Ejecutor del Programa
FNGRD	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
FTSP	Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OCI	Oficina de Control Interno
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PEP	Plan de Ejecución Plurianual del Programa
PGN	Presupuesto General de la Nación
POA	Plan Operativo Anual
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
TdR	Términos de Referencia
UE	Unidad Ejecutora
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres

RESUMEN EJECUTIVO

I. EXPERIENCIA DE LA UNIDAD NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS DE DESASTRES

La **Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD)**, es una unidad administrativa especial adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), creada mediante el Decreto 4147 de 2011, tras la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia de las funciones relativas a la gestión del riesgo de desastres y las relacionadas con la dirección y coordinación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNGRD) para que fueran asumidas por una nueva entidad de la Administración Pública. La UNGRD tiene como objetivos: (i) Dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y (ii) Coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del SNGRD. El SNGRD lo conforman el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país. Su objetivo general es llevar a cabo el proceso social de gestión orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

La UNGRD tiene experiencia relativa en la ejecución de políticas públicas. Entre su fecha de creación, en 2011 y 2014, la inversión total en el proceso de gestión de riesgo, ascendió a \$2.183.268 millones de pesos (US \$873 millones). Del volumen de recursos mencionado, durante la vigencia 2014, a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), invirtió recursos por valor de \$657.494 millones de pesos (US \$263 millones), dirigidos al fortalecimiento de las capacidades de las entidades Públicas, Privadas, y Comunitarias.

Con los recursos bajo su administración, la Unidad ha beneficiado directamente a más de 17 millones de personas en el Territorio Nacional, a través de acciones efectuadas en 1.042 municipios de los 1.102 a nivel nacional, cubriendo los 32 departamentos del país. La inversión realizada en la vigencia 2014 se enmarcó principalmente en la Reducción del Riesgo de Desastres, la línea con el mayor nivel de inversión fue la ejecución de obras de intervención correctiva ante la amenaza, dentro de las cuales se encuentran obras de atención de sitios críticos de la Red Vial Nacional, obras de estabilización y contención, adecuación de secciones hidráulicas, construcción de acueductos, alcantarillados, canalizaciones y obras de contención de inundaciones, que representaron el 45,17% del total de la inversión.

La UNGRD fue sub ejecutora del Programa 7293 – CO del Banco Mundial “Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a Desastres Naturales”, desarrollado entre 2006 y 2014. En el marco de esta operación, fue responsable de la gestión de

adquisiciones, bajo la supervisión y con el acompañamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), en su calidad de Organismo Ejecutor (OE). La ejecución del proyecto inició en 2006, con un monto original del préstamo de US \$ 260 millones y un plazo de ejecución previsto de 4,5 años. El proyecto se reestructuró en cinco ocasiones, su duración final fue de ocho (8) años, con un monto de préstamo final de US \$ 110 millones. De acuerdo con el informe de terminación de la ejecución y de resultados, el desempeño del OE fue calificado como “Moderadamente Satisfactorio”.

Actualmente, la UNGRD, es el OE del Programa del BID 3104/OC-CO, “Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. Debido a su limitada capacidad fiduciaria, confirmada con los resultados de la evaluación de capacidad realizada en 2013, en dicho proyecto se le delegó la planificación, coordinación, administración, ejecución, monitoreo y evaluación integral del programa, para lo cual cuenta con el apoyo de FINDETER, organismo responsable de la administración de los recursos, incluyendo la gestión técnica, operativa, de adquisiciones y financiera. La operación por un monto de US \$ 70 millones aprobada en diciembre 2013, ha presentado retrasos en su ejecución porque en junio de 2014, la Corte Constitucional declaró inexecutable la subcuenta del programa limitando la ordenación del gasto. En la Ley de presupuesto de 2015, se vuelve a crear la subcuenta y el primer desembolso se realiza en el mes de julio. Por lo anterior, se concluye que la UNGRD no tiene experiencia en la ejecución de programas financiados por el BID.

La UNGRD, tiene experiencia en la ejecución de proyectos financiados con recursos de la Nación (presupuesto de la UNGRD y del FNGRD) y dispone de un equipo humano estable, con capacidad y experiencia, para el alcance de sus responsabilidades actuales. Sin embargo, para la ejecución de la nueva operación requiere ser reforzada con un equipo profesional con experiencia y conocimientos en la gestión de recursos bajo políticas del BID, por lo que se requerirá conformar dentro su estructura, un Equipo Ejecutor para el Programa (EEP).

II. ESTADO DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LA UNGRD

Tomando como referente la estructura y funcionamiento de la UNGRD disponible al momento de la evaluación de capacidad institucional, se evaluaron los siete subsistemas de administración y control previstos en la metodología SECI del BID: (i) Programación de Actividades, (ii) Organización Administrativa, (iii) Administración de Personal, (iv) Administración de Bienes y Servicios, (v) Administración Financiera, (vi) Control Interno y (vii) Control Externo.

Los resultados confirman que la UNGRD ha consolidado su organización y funcionamiento, para el alcance de sus operaciones actuales. En el contexto anterior, la evaluación reveló que la UNGRD, tiene un *Desarrollo Satisfactorio*, asociado a un *Riesgo Bajo*. No obstante, en el marco de la nueva operación, de acuerdo con el esquema de ejecución previsto, se concluye que la UNGRD tiene un nivel de desarrollo **Mediano**, asociado a un **Riesgo Medio**, para la ejecución del programa.

La conclusión anterior se sustenta en las oportunidades de mejora que se describen a continuación: (i) En la medida que el programa involucrará varios actores (técnicos, administrativos y operativos) lo que podría dificultar la toma de decisiones de manera oportuna, se deben articular y socializar las herramientas de planeación y gestión del Programa, señalando con claridad los roles y responsabilidades de cada actor y el tiempo y la forma en que se cumplirán tales responsabilidades (ii) Se requiere constituir dentro de la estructura de la UNGRD, un Equipo Ejecutor especializado, ;el personal adscrito deberá tener dedicación exclusiva y requerirá tener experiencia y/o ser capacitado/actualizado en las políticas y procedimientos del BID. (iii) En razón a que el proyecto no se procesará en los sistemas nacionales, se deberá adquirir un software que soporte para todo su ciclo de ejecución. (iv) El mecanismo de ejecución contempla que en los procesos de adquisiciones, los procedimientos de selección hasta la adjudicación estarán a cargo de la UNGRD y la legalización/firma de los contratos a cargo de la Entidad Fiduciaria, por lo que se requerirá definir claramente las condiciones en las que se desarrollará la relación entre ambas entidades para prevenir retrasos en la ejecución. (v) La Auditoría Externa del Programa debe ser contratada con una Firma de Auditoría Independiente elegible para auditar operaciones de préstamo financiadas con recursos del BID.

III. ESQUEMA DE EJECUCIÓN

El prestatario será el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico (FTSP)¹, patrimonio autónomo administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) o por la entidad o entidades que éste defina. Su objeto es la financiación y/o la inversión en las necesidades más urgentes para promover el desarrollo integral del Litoral Pacífico.

Una vez formalizado el documento CONPES², que da viabilidad al FTSP, se confirmó que el OE del Programa CO-L1156, es la UNGRD quien adelantará la ejecución de los recursos del FTSP, actuará como ordenador del gasto y responderá por la estructuración e implementación de los planes y proyectos, derivados del mismo. Igualmente, la Entidad Fiduciaria que actuará como vocera legal del FTSP y celebrará todos los actos jurídicos para el desarrollo de sus funciones siendo responsable de la conservación y transferencia de los recursos, que será la entidad fiduciaria FIDUPREVISORA S.A. Por lo anterior, se requiere que las condiciones en que se desarrollará la relación entre UNGRD y FIDUPREVISORA S.A., para la ejecución de las funciones y obligaciones asignadas a cada una, incluyendo la definición de la comisión fiduciaria³, sea reglamentada. La disponibilidad y aprobación del Reglamento Operativo entre la UNGRD y la Entidad Fiduciaria será una condición previa para el primer desembolso (Un primer borrador de este Reglamento Operativo se incluye en el [Anexo No. 1](#), del presente documento).

Otros temas relevantes a considerar como parte del esquema de ejecución son: (i) Roles y responsabilidades y coordinación de los diferentes actores vinculados al Programa. (ii) El

¹ Patrimonio autónomo creado mediante el artículo 185, de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), administrado por MHCP o por la entidad o entidades que éste defina.

² El documento CONPES fue aprobado en octubre de 2015.

³ La Fiduprevisora S.A. cobra al FNGRD un 0,04% sobre saldo promedio diario de la cuenta.

sistema de información que soportará todo el ciclo de ejecución del programa, incluyendo el seguimiento y evaluación de los resultados y (iii) La Figura jurídica a utilizar para la recepción de obras y su mantenimiento.

A. ARTICULACIÓN COORDINADA DE LOS DISTINTOS ACTORES DEL PROGRAMA

A partir de un instructivo interno, o del Reglamento Operativo del Programa (ROP), instrumento que deberá ser aprobado previo al inicio de la operación, se deberán formalizar las acciones de coordinación desde la UNGRD para garantizar la adecuada articulación de los actores y las actividades del Programa, de manera que se puedan ejecutar en la oportunidad requerida.

El Coordinador del Programa deberá contar con la delegación de autoridad para implementar los ajustes que se requieran como parte de la ejecución, la toma de decisiones y realizar el seguimiento integral al Programa.

B. FLUJO DE RECURSOS DEL PROGRAMA

La programación del plan de pagos (lo que determina los desembolsos) deberá corresponder a la programación de actividades del Programa de acuerdo con las herramientas de gestión (PEP, POA, PA), las cuales deberán armonizarse con las actividades del Plan de Acción de la UNGRD.

La UNGRD será responsable del flujo de caja y la programación de pagos del Programa a fin de garantizar que el ciclo de desembolsos y legalización de gastos se cumpla dentro de los tiempos establecidos para el Programa de manera que se puedan atender los compromisos definidos en el POA y PA para cada vigencia.

El ROP deberá detallar los procedimientos fiduciarios aplicables a la operación, de acuerdo con las políticas del Banco, tiempos para los procesos, mecanismos de aprobación/autorización, pagos, solicitud de desembolsos y legalización de gastos, contabilidad, reportes e informes, y esquema de supervisión. En el [Anexo No. 2](#) de este informe, se incluyen los flujos generales para la ejecución de los principales procesos del Programa.

C. UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA

El personal adscrito al Programa, de acuerdo con el esquema de ejecución propuesto (en el [Anexo No. 3](#) de este informe se presenta la estructura orgánica y responsabilidades, a nivel general) deberá tener dedicación exclusiva y contar con experiencia en ejecución de proyectos de Banca Multilateral. El ROP deberá incorporar los perfiles para el personal técnico y operativo requerido así como sus roles y responsabilidades, teniendo en cuenta los perfiles predefinidos por el BID, los cuales deberán contar con la no-objeción del Banco.

Informe Detallado

I. INTRODUCCIÓN

A. ENTENDIMIENTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN

A continuación se presenta el marco legal, estructura organizacional, funciones y sistemas de apoyo de la UNGRD. Igual se desarrolla el de la FIDUPREVISORA S.A., en su calidad de actual representante del Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (FNGRD) y que tendrá a cargo estas mismas funciones en el FTSP.

1. MARCO LEGAL, ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONES UNGRD

La **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)** es una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado, de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)⁴.

Su objetivo fundamental es dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, entendida como el proceso orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible.

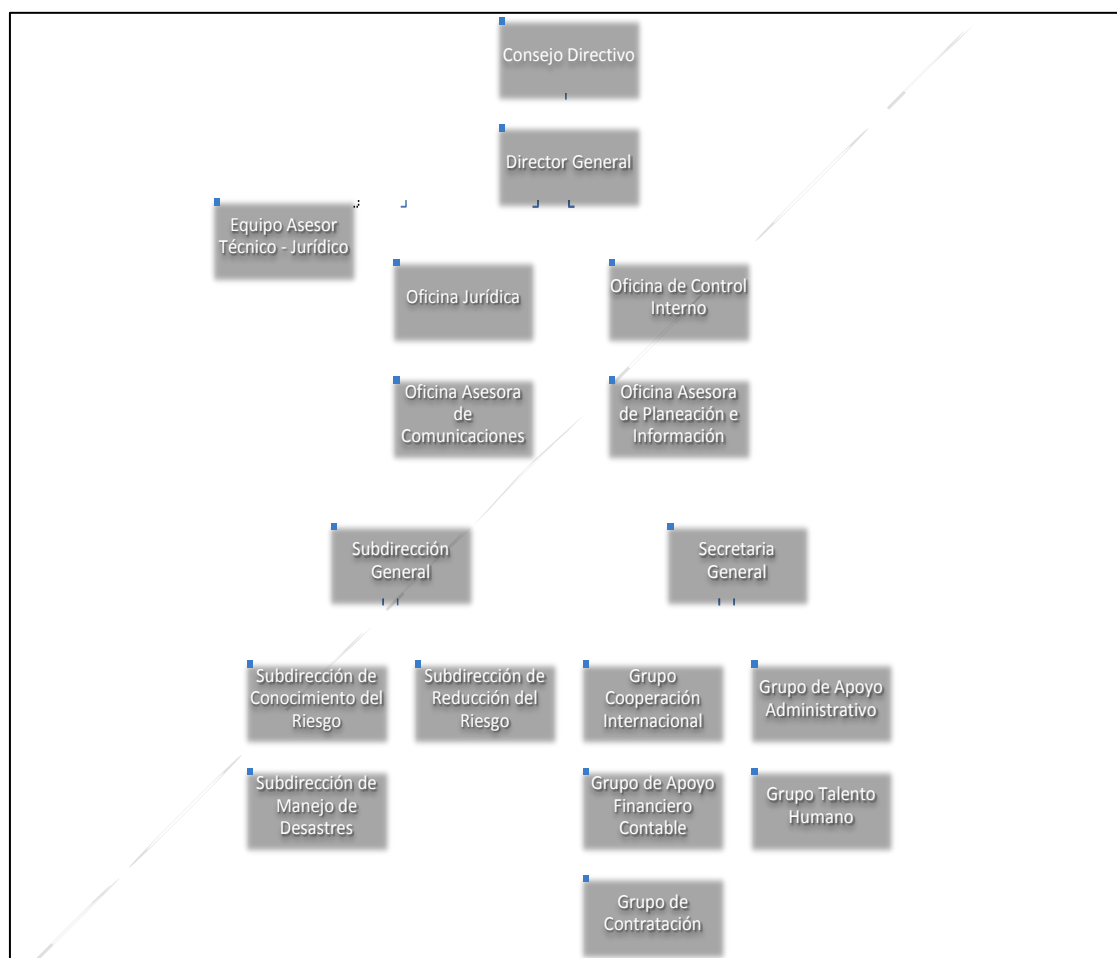
El gobierno de la UNGRD está integrado por el Consejo Directivo, compuesto por el director del DAPRE y seis delegados del Presidente de la República y un Director General o máxima autoridad ejecutiva, quien ejerce la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades, hoy FNGRD, cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística. El FNGRD es administrado y representado legalmente, por la FIDUPREVISORA S.A. Es decir, la expedición de los actos administrativos en virtud de la ejecución de los recursos del FNGRD, por ejemplo, contrataciones, está a cargo del Director de la UNGRD y son adelantados por la Fiduciaria, como representante legal.

Con dependencia directa de la Dirección General se encuentran la Oficina Asesora Jurídica, la Oficina Asesora de Planeación e Información, la Oficina de Control Interno, y la Oficina Asesora de Comunicaciones.

⁴ Art. 1 - Decreto 4147 de 2011

La Subdirección General, promueve, coordina la formulación, articula la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres y realiza seguimiento a su ejecución, a través de los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres, cada uno, a cargo de una Subdirección.

La ejecución de los planes, programas y proyectos institucionales, administrativos y logísticos para el cumplimiento de las funciones de la entidad, están a cargo de la Secretaría General quien cuenta con un equipo de apoyo compuesto por: Cooperación Internacional, Administración, Finanzas y Contabilidad, Talento Humano y Contratación. El organigrama siguiente esquematiza la estructura descrita.



La planta de personal de la UNGRD, establecida en los Decretos 4885 de 2011 y 2673 de 2013, está compuesta por 102 cargos. Siete adscritos al Despacho del Director General y 95 que conforman la planta global. Esta estructura se complementa con personal contratado por prestación de servicios. El personal contratado bajo esta modalidad puede oscilar en 200 personas entre profesionales y otro personal de apoyo.

Para la ejecución del Programa del BID 3104/OC-CO, la UNGRD ha constituido dentro de su estructura una Unidad Ejecutora, encargada de la planificación, coordinación,

administración, ejecución, monitoreo y evaluación integral del programa, para lo cual cuenta con el apoyo de FINDETER, organismo responsable de la administración de los recursos, incluyendo la gestión técnica, operativa, de adquisiciones y financiera.

Para la ejecución de la nueva operación se constituirá un EEP, adscrito a la Dirección General de la UNGRD como grupo de proyectos especiales, que contará con el apoyo técnico de la Subdirección de Reducción de Riesgo y de las áreas administrativas y operativas más los consultores especialistas y otro personal de apoyo con dedicación exclusiva para el Programa que se contratará. El detalle de la composición del EEP y sus funciones, a nivel general, se encuentran descritas en el [Anexo No. 3](#) del presente informe y se detallarán en el ROP.

2. FIDUPREVISORA S.A.

La Fiduprevisora S.A. es una Sociedad de Economía Mixta del orden nacional⁵, sometida al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia y en aspectos de control fiscal, por la Contraloría General de la República. Además cuenta con la Revisoría Fiscal (Auditoría Externa) de la Firma ERNTS & YOUNG.

El Gobierno Nacional la constituye como elemento de gestión, manejo y administración de recursos, para dar respuesta a eventos de desastre y calamidad ocurridos en el país⁶, delegándole el manejo y administración de los recursos del hoy FNGRD. Actualmente, como sociedad fiduciaria, provee además servicios de estructuración, administración y gestión de negocios fiduciarios, al sector público y privado.

Al cierre del año 2013⁷, la fiduciaria registró Activos por \$293.219 millones, Pasivos por \$61.882 millones y Patrimonio por \$231.336 millones de pesos. La Utilidad Operacional en el año 2013 fue de \$74.906 millones y la Utilidad Neta de \$53.196 millones de pesos. Ese mismo año el cumplimiento del presupuesto de ingresos fue del 117,5%, de la utilidad operacional del 124,2% y de la utilidad del ejercicio del 135,8%. Al cierre de agosto 2014, Fiduprevisora S.A. registra Activos por \$274.340 millones, Pasivos por \$48.092 millones y Patrimonio por \$226.248 millones de pesos respectivamente.

Desde la perspectiva de los negocios, Fiduprevisora S.A. se ubicó en el tercer lugar en el sector fiduciario por valor de Activos Administrados al cierre del año 2013 con \$34,8 billones. La mayor parte de los Activos Administrados por Fiduprevisora S.A. se concentran en fideicomisos de seguridad social (84,4%), seguidos por fideicomisos de administración (12,1%) y Fondos de Inversión Colectiva (3,2%). El ingreso total en la entidad aumentó 14,9% entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013 en tanto que en el

⁵ 99,9998% La Previsora S.A. Compañía de Seguros y el 0,0002% participación de particulares.

⁶ Decreto Extraordinario 1547 de 1984 por medio del cual se creó el Fondo Nacional de Calamidades y se dictaron normas para su organización y funcionamiento.

⁷ Rendición de Cuentas a Diciembre 2013 y Agosto 2014

sector aumentó un 3,1%. Durante el año 2013, el Margen Operacional de Fiduprevisora S.A. llegó a niveles del 33% superando el promedio del sector (32%).

En los últimos años Fiduprevisora S.A. ha consolidado su posición como la segunda fiduciaria en el país por nivel de Activo y de Patrimonio, y su carácter de fiduciaria pública, constituyéndose en el instrumento más recurrente de aplicación de políticas del Estado, mediante la administración de recursos públicos para el desarrollo de proyectos de interés nacional.

Las funciones, que a nivel general desempeñará la Entidad Fiduciaria, en el marco de la nueva operación, se encuentran descritas en el [Anexo No. 1](#) y en el [Anexo No.3](#) del presente informe y se detallarán en el ROP.

B. SISTEMAS DE APOYO PARA LA OPERACIÓN DEL PROYECTO

1. UNIDAD NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

La UNGRD utiliza los sistemas nacionales para la gestión de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN). Para el giro y seguimiento de los recursos del FNGRD el cual no está dentro del PGN, la UNGRD utiliza un aplicativo denominado FIDUSAP, que le permite consolidar la información financiera de los recursos que ingresan por diferentes fuentes presupuestales al FNGRD y ejercer el control de la ejecución presupuestal y financiera, con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos y brindar información oportuna y confiable.

2. FIDUPREVISORA S.A.

Sistema de Información General. La FIDUPREVISORA S.A., utiliza la Suite PeopleSoft – ERP. Herramienta tecnológica que permite la integración de un conjunto de módulos tales como: Activos Fijos, Cuentas por Cobrar, Cuentas por Pagar, Facturación, Tesorería, Centralización de terceros, Contabilidad General, Inventarios, Presupuesto, Compras. Plataforma Web.

Sistema Especializado para Adquisiciones y otros. Para la Administración del trámite de Contratación y liquidaciones de los contratos, Administración de procesos judiciales, administración de procesos disciplinarios, registro y control de embargos a terceros y embargos en contra, utiliza el aplicativo **ORION**.

3. SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL PROGRAMA

En la medida que la operación se ejecutará fuera del PGN, no se utilizarán los sistemas nacionales, así mismo, por tratarse de una entidad separada, el sistema de información de FIDUPREVISORA S.A., tampoco podrá ser utilizado.

Por otra parte, el sistema utilizado por la UNGRD para la operación del FNGRD, no permite generar los informes financieros requeridos por el Banco. En tales circunstancias, se requerirá, adquirir un software de soporte para todo el ciclo de ejecución del programa: Presupuesto, compras y contrataciones, tesorería, contabilidad e informes, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas. Como parte del componente de administración del Programa, se han incluido recursos para la adquisición del software que atienda los requerimientos de información de la operación y el Banco.

C. OBJETIVOS GENERALES DEL PROYECTO

El programa se enmarca en la iniciativa del Gobierno Nacional de intervención en la región pacífico que busca disminuir los índices de pobreza y brechas socioeconómicas con respecto al resto del país. La operación tiene como objetivo incrementar el número de hogares urbanos en los municipios de Quibdó y Buenaventura, con el acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado, la recolección y disposición de residuos sólidos en forma adecuada, y el aseguramiento de la prestación de los servicios. En el sector de energía, llevar a cabo inversiones de energización en el litoral en zonas rurales y en áreas aisladas.

II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

De acuerdo con las políticas del Banco, como parte del proceso de preparación de la operación, se evaluó la capacidad institucional del OE (UNGRD) para ejecutar los recursos del programa, con los siguientes objetivos:

- a. Expresar una conclusión sobre la capacidad institucional de la UNGRD. Dicha capacidad se considera institucional cuando integra las capacidades de: Programación, Ejecución de Actividades Programadas, y Control.
- b. Presentar un Plan de Mejoramiento/Fortalecimiento de su capacidad institucional, o en su defecto, recomendaciones sobre mejoras marginales de la capacidad para el Programa.
- c. Identificar el esquema de ejecución, que con base en las fortalezas institucionales, provea procesos y procedimientos para el manejo eficiente del programa.

III. ALCANCE

En la medida que el prestatario será el patrimonio autónomo *Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico* y que su administración (ejecución y ordenación del gasto) será delegada en la UNGRD, y en los aspectos de vocería legal (celebración de todos los actos jurídicos, conservación y transferencia de recursos), en una Entidad Fiduciaria, que será la FIDUPREVISORA S.A., se evaluó la capacidad de la UNGRD y limitada a su rol de contratación y pagos, la FIDUPREVISORA S.A.

La evaluación fue practicada durante el período comprendido entre el 3 y el 28 de Agosto de 2015, y cubrió en la UNGRD, el análisis de los sistemas de: (i) Programación de Actividades, (ii) Organización Administrativa, (iii) Administración de Personal, (iv) Administración de Bienes y Servicios, (v) Administración Financiera, (vi) Control Interno y (vii) Control Externo.

El análisis incluyó la revisión de los procesos transversales más relevantes para la ejecución del Programa (presupuesto, compras y contrataciones, y pagos) y los mecanismos de control, por lo que fue necesario realizar entrevistas con la FIDUPREVISORA S.A. de acuerdo con su rol y responsabilidades como parte de los mismos.

IV. METODOLOGÍA

Como lo establece el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del BID y con base en la agenda previamente acordada, se realizaron talleres con los Directores responsables de los sistemas evaluados, para establecer la existencia de las prácticas de administración previstas en las herramientas del Banco y en las normas locales aplicables. Los Directores hicieron presentaciones sobre la estructura y funcionamiento de sus áreas, teniendo ocasión de revelar lo que consideran sus fortalezas/amenazas y debilidades/oportunidades, así como logrando un intercambio de conocimiento sobre mejores prácticas de administración.

De igual forma, se analizó la documentación de respaldo suministrada, sobre aspectos representativos de la capacidad institucional. Tales documentos fueron convalidados para establecer su vigencia y consistencia con mejores prácticas como respaldo de las conclusiones y recomendaciones para la adecuada ejecución de la operación.

V. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Una evaluación previa de la UNGRD, adelantada en 2013, como parte de la preparación de la operación CO-L1125, demostró que la capacidad institucional de la Unidad era *Incipiente*, asociada a un *Riesgo Alto*. Entre 2012 y 2014, la Unidad adelantó un proceso de reestructuración y consolidación de su organización interna, que se ve reflejado en los resultados de la actual evaluación.

Si bien, los resultados confirman que la UNGRD ha consolidado su organización y funcionamiento, para el alcance de sus operaciones actuales, obteniendo un *Desarrollo Satisfactorio*, asociado a un *Riesgo Bajo*, la naturaleza de la nueva operación, la multiplicidad de actores que interactuarán, la ejecución del programa por fuera de los sistemas nacionales y la carencia de experiencia fiduciaria (adquisiciones y gestión financiera) bajo políticas del Banco, permiten concluir que el nivel de desarrollo, a nivel general, de la capacidad de la UNGRD es **Mediano**, asociado a un **Riesgo Medio**.

Las calificaciones obtenidas de la aplicación de los cuestionarios previstos en el SECI para la evaluación de cada sistema, incluidos en el [Anexo No. 4](#) de este informe, se detallan a continuación. El ejercicio de análisis de los procesos más representativos dentro de la UNGRD puede modificar el resultado de la herramienta SECI en los niveles de desarrollo y/o de riesgo asociados a cada componente, caso en el cual se indica la variación dentro del texto.

Las oportunidades de mejora identificadas como parte de la evaluación, se consolidan en el Plan de Fortalecimiento presentado en el [Anexo No. 5](#) del presente informe, en el cual se detallan las recomendaciones y las acciones para su implementación. Los riesgos derivados de las debilidades identificadas, así como las acciones de mitigación propuestas, se presentan en la Matriz de Riesgos – [Anexo No. 6](#) del presente informe.

A. CAPACIDAD DE PROGRAMACION Y ORGANIZACIÓN

1. SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES

Desde el punto de vista de la capacidad instalada para sus operaciones actuales (sin considerar la complejidad del programa bajo financiamiento del BID), la calificación del SPA es de 95,00%, que equivale a un nivel de desarrollo satisfactorio y un riesgo **bajo**. El resultado del análisis de los procesos relacionados se considera satisfactorio.

Descripción del sistema: La Oficina Asesora de Planeación e Información (OAPI), dependencia de la Dirección General, tiene a su cargo las actividades de programación, seguimiento y evaluación de los planes, programas, proyectos, informes, estudios y presupuestos para el cumplimiento de la Misión de la Unidad, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial. Brinda apoyo a todas las áreas técnicas y operativas, así como a la FIDUPREVISORA S.A., de acuerdo con su rol en la administración del FNGRD y realiza seguimientos bimestrales a la ejecución del Plan de Acción anual, los cuales son formalizados en informes con destino a Dirección, y consolidados en informes anuales, como insumo para la evaluación y seguimiento del Plan Estratégico.

Con el propósito de fortalecer la implementación de las políticas institucionales, el logro de los objetivos y el cumplimiento de su misión, la UNGRD ha desarrollado e implementado el Sistema Integrado de Planeación y Gestión (SIPLAG), el cual facilita al interior de la Unidad, la planificación, gestión, administración y control, a través de los modelos y normas que lo integran.

El SIPLAG lo integran el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, el Modelo Estándar de Control Interno, el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), en proceso de certificación, y los Sistemas de Seguridad y Salud en el Trabajo y de Gestión Ambiental.

Fortalezas: El Plan de Acción es la herramienta que hace operativas las líneas de acción y estrategias previstas en el Plan Estratégico. Describe las actividades, responsables, presupuesto, fuente de los recursos, oportunidad, medios de verificación e indicadores,

así como la identificación de las dificultades o retrasos, en los casos aplicables. El seguimiento a la ejecución del Plan de Acción es un proceso continuo de la UNGRD.

Oportunidades de mejora: (i) El Plan Estratégico y el Plan de Acción no es complementado con un proceso de evaluación de riesgos, con el propósito de identificar, de manera anticipada, situaciones que puedan limitar el logro de los objetivos/actividades previstas y plantear acciones de mitigación. Adicionalmente, no se dispone de procedimientos para su modificación. (ii) Las herramientas para la gestión del programa (PEP, POA, ROP) deben socializarse a todos los actores involucrados y las áreas de apoyo (UNGRD y FIDUPREVISORA S.A.) que harán parte de la ejecución, haciendo especial énfasis en la articulación, canales de comunicación, tiempos para los procesos, mecanismos de aprobación/autorización, seguimiento y control, y periodicidad de los informes.

2. SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Desde el punto de vista de la capacidad instalada para sus operaciones actuales (sin considerar la complejidad del programa bajo financiamiento del BID), la calificación del SOA es de 93,75%, que equivale a un nivel de desarrollo satisfactorio y un riesgo **bajo**.

Descripción del sistema: La UNGRD con base en proceso de reestructuración adelantado, actualizó su estructura orgánica, relación funcional, líneas de comunicación, niveles de asesoramiento y supervisión, los cuales han sido formalizados en Manuales de funciones y procedimientos. En el [Anexo No. 7](#) del presente informe, se presenta la formación y experiencia del personal profesional adscrito a la UNGRD.

Fortalezas: Los procesos y procedimientos para el desarrollo de las funciones de la UNGRD se encuentran integrados en el SIPLAG, e identificados en el SGC, y son aplicados por los funcionarios y otro personal adscrito a la Unidad.

Oportunidades de mejora: (i) Aunque los procedimientos han sido socializados, no se dispone de evidencia de su conocimiento y entendimiento. (ii) Aunque la UNGRD ha participado en la ejecución de programas con multilaterales, 7293 – CO del Banco Mundial (2006 a 2014), como responsable de la gestión de adquisiciones, bajo la supervisión y con el acompañamiento del MVCT (OE), y en el Programa del BID 3104/OC-CO, responsable de la planificación, coordinación, administración, ejecución, monitoreo y evaluación integral del programa, no dispone de capacidad instalada para apoyar la futura operación.

Es importante promover un mecanismo de fortalecimiento institucional que le permita a la UNGRD capitalizar su experiencia en temas multilaterales fortaleciendo los equipos de trabajo particularmente los temas operativos (adquisiciones, contrataciones y administración financiera con procedimientos del Banco), por ejemplo, a través de la incorporación, en el SGC, de procedimientos específicos para la ejecución de este tipo de operaciones, los cuales, con mayor regularidad, formarán parte de su línea de operación.

B. CAPACIDAD DE EJECUCION

1. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Desde el punto de vista de la capacidad instalada para sus operaciones actuales (sin considerar la complejidad del programa bajo financiamiento del BID), la calificación del SAP es de 90,91%, que equivale a un nivel de desarrollo satisfactorio y un riesgo bajo. Sin embargo, debido a la carencia de recursos humanos para la ejecución de la nueva operación, lo que implica la contratación de personal, el riesgo asociado a este sistema es **medio**.

Descripción del sistema: El Grupo de Talento Humano es la dependencia de la UNGRD encargada de la administración de los recursos humanos, que incluye los procesos de selección, contratación, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, promoción, bienestar, seguridad social y desvinculación, de todo el personal adscrito a entidad, personal de planta, servicios temporales y contratistas. Para éstos últimos, la calidad de los servicios se confirma a través del supervisor designado.

Fortalezas: Procedimientos formalizados para la gestión de los recursos humanos y caracterización adecuada de perfiles y cargos.

Oportunidades de mejora: (i) El Grupo de Talento Humano prepara anualmente un Plan Institucional de Capacitación, que describe las líneas de capacitación a nivel general, con base en encuestas que diligencian las diferentes dependencias, el cual no está articulado con los resultados de la evaluación del desempeño. (ii) La UNGRD no cuenta con capacidad instalada a nivel de recursos humanos para apoyar la ejecución de la futura operación.

2. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Desde el punto de vista de la capacidad instalada para sus operaciones actuales (sin considerar la complejidad del programa bajo financiamiento del BID), la calificación del SABS es de 100,00%, que equivale a un nivel de desarrollo satisfactorio y un riesgo bajo. Sin embargo, resultado del análisis de los procesos que involucran a la UNGRD y la FIDUPREVISORA S.A., se considera que el riesgo asociado a este sistema es **medio**, principalmente debido a la carencia de experiencia en la ejecución de procesos bajo políticas del Banco y a que su habilidad principal es bajo la modalidad de contratación directa. Este riesgo podrá ser gestionado con la aplicación de las políticas del BID que restringen las compras directas, una característica que ha prevalecido en las contrataciones de la UNGRD a través del FNGRD hasta la fecha.

Descripción del sistema: Los procesos de adquisiciones y contrataciones de la UNGRD se encuentran formalizados en el Manual de Contratación y es posible hacer seguimiento al ciclo total de cada transacción. El sistema permite verificar la entrega, registro y existencia de los bienes o servicios adquiridos.

El Artículo 66 de la Ley 1523 de 2012⁸, establece que salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del FNGRD, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la Ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

En el [Anexo No. 8](#) de este informe se presenta el historial de los procesos de adquisiciones-contrataciones realizados por la UNGRD durante los últimos dos años, con recursos de la UNGRD y del FNGRD. En la tabla siguiente se incluye un consolidado.

Procesos de Contratación UNGRD-FNGRD				
Origen Recursos	Modalidad Contratacion	Tipo de Contrato	Valor Millones \$	
			2014	2015
Presupuesto UNGRD	Mínima Cuantía	Compra - venta o suministro	55,056	4,721
	Selección Abreviada		174,522	71,860
	Directa		68,448	-
	Concurso de Méritos Abierto		-	30,506
Total			\$298,026	\$107,087
FNGRD	Directa	Aceptación de Oferta	41,623	-
		Compra - venta o suministro	36,732,384	22,002,957
		Obra pública o adecuación	77,755,278	14,498,170
Total			\$114,529,285	\$36,501,127

Como se puede apreciar el mayor volumen de operaciones se presenta con recursos del FNGRD, bajo modalidad de contratación directa, de los cuales aproximadamente el 67% corresponden a obras públicas.

⁸ Mediante la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones

En relación con la FIDUPREVISORA S.A., dispone de procedimientos que establecen las actividades y normas para el proceso denominado “Contratación Derivada”, que incluyen la elaboración, legalización de los trámites contractuales (contratos, órdenes de compra, otrosí, cesión), derivados de los fideicomisos administrados, así como de sistemas, a nivel de herramientas y mecanismos de control.

Fortalezas: Los procesos de contratación evaluados dentro del alcance de este sistema se encuentran bien documentados, se realizan dentro de los tiempos establecidos, y están claramente identificados en los procedimientos del Grupo de Contratación, el cual es independiente del Grupo de Apoyo Administrativo. La gestión documental tanto de la UNGRD como de la Fiduprevisora S.A. es adecuada.

Oportunidades de mejora: (i) Debido a que los procedimientos de contratación bajo las políticas del Banco son distintos a los empleados por la UNGRD y la Fiduprevisora S.A., se deberán socializar los procedimientos del Programa identificando claramente las etapas del proceso, los roles y responsabilidades. (ii) El personal que se contratará y tendrá a cargo las adquisiciones, deberá ser actualizado en los procedimientos del Banco en esta materia. (iii) Formalizar como parte del ROP, los procedimientos de adquisiciones y contrataciones para el Programa, los cuales deben ser socializados previo al inicio del Programa. (iv) Validar la disponibilidad de un sistema de información para la administración de los contratos desde el inicio hasta su liquidación.

3. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Desde el punto de vista de la capacidad instalada para sus operaciones actuales (sin considerar la complejidad del programa bajo financiamiento del BID), la calificación del SABS es de 96,92%, que equivale a un nivel de desarrollo satisfactorio y un riesgo bajo. Sin embargo, resultado del análisis de los procesos que involucran a la UNGRD y a la FIDUPREVISORA S.A., se considera que el riesgo asociado a este sistema es **medio**, principalmente debido a la carencia de experiencia en la ejecución de procesos bajo políticas del Banco.

Descripción del sistema: La UNGRD opera con los sistemas nacionales en línea (SIIF Nación II). El Grupo de Apoyo Financiero y Contable, tiene a su cargo los temas de presupuesto, tesorería, contabilidad e informes.

Los procedimientos para la administración financiera, se encuentran actualizados y son aplicados por las diferentes dependencias de la UNGRD vinculadas al proceso. El manejo presupuestal, generación de las órdenes de desembolso, seguimiento y control de los recursos del FNGRD es realizado a través del FIDUSAP.

La FIDUPREVISORA S.A. utiliza la **Suite PeopleSoft – ERP**, que dispone de módulos para presupuesto, contabilidad y tesorería, que permite generar y consultar la información en tiempo real y generar reportes clasificados por categoría de inversión.

Fortalezas: Presupuesto, tesorería y contabilidad trabajan de manera coordinada con procedimientos definidos que se apoyan en el caso de la UNGRD en el SIIF- Nación y en la FIDUPREVISORA S.A. en el sistema PeopleSoft.

Oportunidades de mejora: (i) Debido a que los recursos del préstamo no estarán incluidos en el PGN, se deberá establecer el cronograma de programación presupuestal, el esquema de pago y ejecución de los recursos, y en general los aspectos fiduciarios, así como el sistema de información que soportará el proceso. (ii) El ROP deberá detallar los procedimientos fiduciarios del Banco aplicables a la operación UNGRD-Entidad Fiduciaria (contabilidad, reportes e informes, legalización de gastos y esquema de supervisión financiero). (iii) El personal que se contratará en la UNGRD y el personal de la Entidad Fiduciaria, que tendrá a carga la gestión financiera, deberá ser actualizado en los procedimientos de administración financiera del Banco.

C. CAPACIDAD DE CONTROL

1. SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La calificación del SCI es de 100,00% que equivale a un nivel de desarrollo satisfactorio y un riesgo bajo. El resultado del análisis de los procesos, que cubren los proyectos financiados con recursos de banca multilateral, se considera satisfactorio.

Descripción del sistema: La UNGRD dispone de un sistema de control interno desarrollado y en funcionamiento de conformidad con el marco previsto en el Modelo Estándar de Control Interno. El mandato de la Oficina de Control Interno (Auditoría Interna) cubre a toda la organización, que contempla los programas de inversión, incluidos los financiados con recursos externos, así como el monitoreo del SGC.

Fortalezas: El mandato de la Oficina de Control Interno (Auditoría Interna) cubre a toda la organización, incluidos los programas de inversión, financiados con recursos internos o externos. Como parte de su programa, realiza revisiones del Programa del BID 3104/OC-CO, y la futura operación, también estará contemplada en el alcance de su trabajo.

La OCI está conformada por un equipo profesional multidisciplinario, su Directora, en el marco de la aplicación del Estatuto Anticorrupción, fue designada por concurso de méritos, por el Presidente de la República. La OCI tiene comunicación directa con la Dirección General, la UNGRD ha construido una cultura de control donde sus ejecutivos son conscientes del valor y beneficio que le aporta al desempeño de sus funciones. El ejercicio de la OCI está soportado en las Normas de Auditoría Locales y los estándares internacionales del Instituto de Auditores Internos.

2. SISTEMA DE CONTROL EXTERNO

Desde el punto de vista de la capacidad instalada para sus operaciones actuales, teniendo en cuenta que el ejercicio del control externo está a cargo de la Contraloría General de la República y que para el del BID 3104/OC-CO, aún no se han contratado los servicios de Auditoría Externa, la calificación del SCE es de 88,89% que equivale a un nivel de desarrollo satisfactorio y un riesgo bajo.

Descripción del sistema: La UNGRD está sujeta anualmente a la auditoría de la Contraloría General de la República (CGR). Los recursos ejecutados por la UNGRD a través del FNGRD forman parte del alcance de la auditoría de la CGR. Adicionalmente, la UNGRD hace seguimiento a los recursos que administra la FIDUPREVISORA S.A. mediante los reportes semanales que ésta le provee y visitas periódicas. La OCI es la contraparte institucional para estos servicios y hace seguimiento a la implementación de las recomendaciones derivadas del ejercicio.

Fortalezas: La UNGRD tiene un proceso de control estructurado, que integra el SCI y el SCE, y le permite atender los requerimientos oportunamente. Para el ejercicio 2014, la UNGRD recibió opinión limpia, superando las debilidades identificadas en las auditorías de los ejercicios anteriores, en las que la opinión había sido calificada. Sin perjuicio de lo anterior, a la fecha la CGR no es una entidad elegible por el BID para practicar control externo en los proyectos bajo su financiamiento, en el marco de las normas internacionales de auditoría gubernamental y sus propios requerimientos.

Oportunidades de mejora: (i) La auditoría externa del programa debe ser realizada por una Firma de Auditoría Independiente aceptable para auditar operaciones de préstamo financiadas con recursos del Banco. (ii) El ROP debe incluir los procedimientos para la administración de servicios de auditoría externa (suministro de información, seguimiento al cumplimiento de fechas de compromiso, recepción de resultados, aclaraciones y comunicaciones con los Auditores Externos, etc.).

VI. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA OPERACIÓN

A. PROGRAMACION Y EJECUCION DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA

El esquema de ejecución de los recursos que ha recibido la UNGRD por parte de organismos multilaterales se ha desarrollado mediante el esquema de Unidad Ejecutora (UE). Para el Programa 3104/OC-CO en ejecución, el rol de la UNGRD es de supervisor de las actividades de gerenciador /administrador que adelanta FINDETER y de garante del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Gobierno Nacional en el contrato de préstamo. Debido a la naturaleza de los Programas de Banca Multilateral y al rol que ha desempeñado, la UNGRD no ha institucionalizado procedimientos específicos para la implementación de este tipo de operaciones que puedan servirle de base para la ejecución de esta nueva operación.

Los procedimientos de la UNGRD y la FIDUPREVISORA S.A., Entidad Fiduciaria, que será el representante legal del FTSP, en los aspectos relacionados con planeación, programación, ejecución y control son robustos y cumplen con los estándares previstos para sus operaciones. Además, disponen de una sólida gestión documental. Los procesos de asignación y ejecución de recursos de la UNGRD y el FNGRD se encuentran documentados en el [Anexo No. 9](#) de este informe.

Sin embargo, debido a que los recursos del préstamo no se ejecutarán en los sistemas nacionales, por no estar incluidos en el PGN, se requerirá adquirir un software que soporte todo el ciclo de ejecución: Presupuesto, compras y contrataciones, tesorería, contabilidad e informes, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas. Adicionalmente, la UNGRD y la FIDUPREVISORA S.A. no tienen experiencia en procesos fiduciarios (gestión financiera y adquisiciones) bajo políticas del BID, por lo que se deben definir claramente los roles, responsabilidades y oportunidad para prevenir retrasos en la ejecución.

B.

C. PROCESO DE ADQUISICIONES

Como parte de la evaluación de capacidad institucional se revisaron los procesos y regímenes de contratación que emplean tanto la UNGRD como el FNGRD, los cuales están documentados en el [Anexo No. 10](#) del presente informe. La evaluación de los temas de adquisiciones y contrataciones no cubrió el Programa 3104/OC-CO, ya que el rol de la UNGRD no contempla la gestión de compras. Adicionalmente, en el [Anexo No. 11](#) del presente informe, se documenta el proceso de seguimiento de Convenios y Contratos.

Los procesos de contratación de la UNGRD y del FNGRD, se realizan en apego a las normas y procedimientos establecidos. El mayor volumen de operaciones se presenta con recursos del FNGRD, bajo modalidad de contratación directa, lo que implica una contratación expedita, asociada a la gestión propia de la Entidad.

1. UNGRD

La UNGRD está sujeta a los procedimientos nacionales de contratación pública que rigen a las entidades del Estado, los cuales han sido formalizados en un Manual de Contratación, adoptado mediante Resolución 807 de julio de 2014. El Grupo de Contrataciones de la UNGRD reúne los requisitos de formación, capacidad y experiencia para el ejercicio de sus funciones, lo que es demostrado a partir de la oportuna ejecución de sus responsabilidades.

La UNGRD ha ejecutado programas bajo normas de la Banca Multilateral, fue sub ejecutora del Programa 7293 – CO del Banco Mundial (2006 a 2014), siendo responsable de la gestión de adquisiciones, bajo la supervisión y con el acompañamiento del MVCT, en su calidad de OE.

Actualmente, la UNGRD, es el OE del Programa del BID 3104/OC-CO, teniendo a cargo

la planificación, coordinación, administración, ejecución, monitoreo y evaluación integral del programa, con el apoyo de FINDETER, organismo responsable de la administración de los recursos, incluyendo la gestión técnica, operativa, de adquisiciones y financiera.

En la medida que la ejecución de las actividades de estas operaciones se ha desarrollado mediante la constitución de Unidades Ejecutoras, el Grupo de Contrataciones no se encuentra familiarizado con el uso de procedimientos de organismos multilaterales.

De acuerdo con lo anterior, la UNGRD no cuenta con capacidad instalada y experiencia, para apoyar la ejecución de la futura operación, por lo que se requerirá la constitución de un Equipo Ejecutor para el Programa.

2. FNGRD

El FNGRD es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística que puede recibir, administrar e invertir recursos de origen estatal y/o contribuciones y aportes efectuados a cualquier título por personas naturales o jurídicas, instituciones públicas y/o privadas del orden nacional o internacional.

Se rige por los procedimientos de contratación aplicables entre particulares en condiciones de normalidad, y de acuerdo con lo definido en la Ley 1523 de 2012, si se presenta una declaratoria de emergencia nacional, el FNGRD puede aplicar un régimen de excepcionalidad que le permite contratar de manera expedita para atender la emergencia sin tener que cumplir con el lleno de los requisitos legales que le exige la Ley en situación de normalidad.

La mayor parte de los recursos que ejecuta la UNGRD se realiza a través del FNGRD, que está organizado en subcuentas, para cada programa en ejecución. La ordenación del gasto del FNGRD y sus subcuentas están a cargo del Director de la UNGRD y la representación legal a cargo de la FIDUPREVISORA S.A. lo que significa que la contratación y la gestión fiduciaria del Fondo están a cargo de la Fiduciaria. Aunque la relación administrativa y operativa UNGRD – FIDUPREVISORA S.A., se ejecuta de manera coordinada y eficiente, en la medida que con la ejecución de la próxima operación, el volumen de actividades se incrementará sustancialmente, se requiere formalizar procedimientos que regulen esta relación, para prevenir impactos no deseados.

El fortalecimiento que requerirían en materia de aplicación de políticas Banco en los aspectos fiduciarios (adquisiciones y gestión financiera), podrán abordarse con capacitaciones específicas para los grupos de trabajo designados para dichos procesos en cada entidad.

D. MECANISMO PARA LA EJECUCION DE LOS COMPONENTES

El marco técnico para la viabilización técnica de los proyectos que se financiarán como parte del Subprograma 1 - Proyectos de Agua, Saneamiento Básico y Residuos Sólidos, se encuentra previsto en la Resolución No. 0379 de 2012, adjunta en el [Anexo No. 12](#) del presente informe.

El mecanismo detallado para la ejecución del Subprograma 2 – Energización Sostenible en el Litoral, se encuentran definidos en detalle en los **Anexos Opcionales de la Propuesta de Préstamo de la presente operación**.

El [Anexo No. 13](#) del presente informe, presenta en forma de esquema, los principales procesos/actividades para la ejecución de cada Subprograma (Agua-Saneamiento Básico y Energía).

VII. ANÁLISIS DEL EQUIPO TÉCNICO/OPERATIVO PROPUESTO PARA LA EJECUCIÓN DE LA OPERACIÓN

A. CAPACIDAD OPERATIVA INSTALADA

La UNGRD cuenta con una estructura organizacional y personal con el perfil, capacidad y experiencia para el ejercicio de sus funciones, que por su suficiencia técnica pueden contribuir a la ejecución eficiente de las actividades definidas en el Programa.

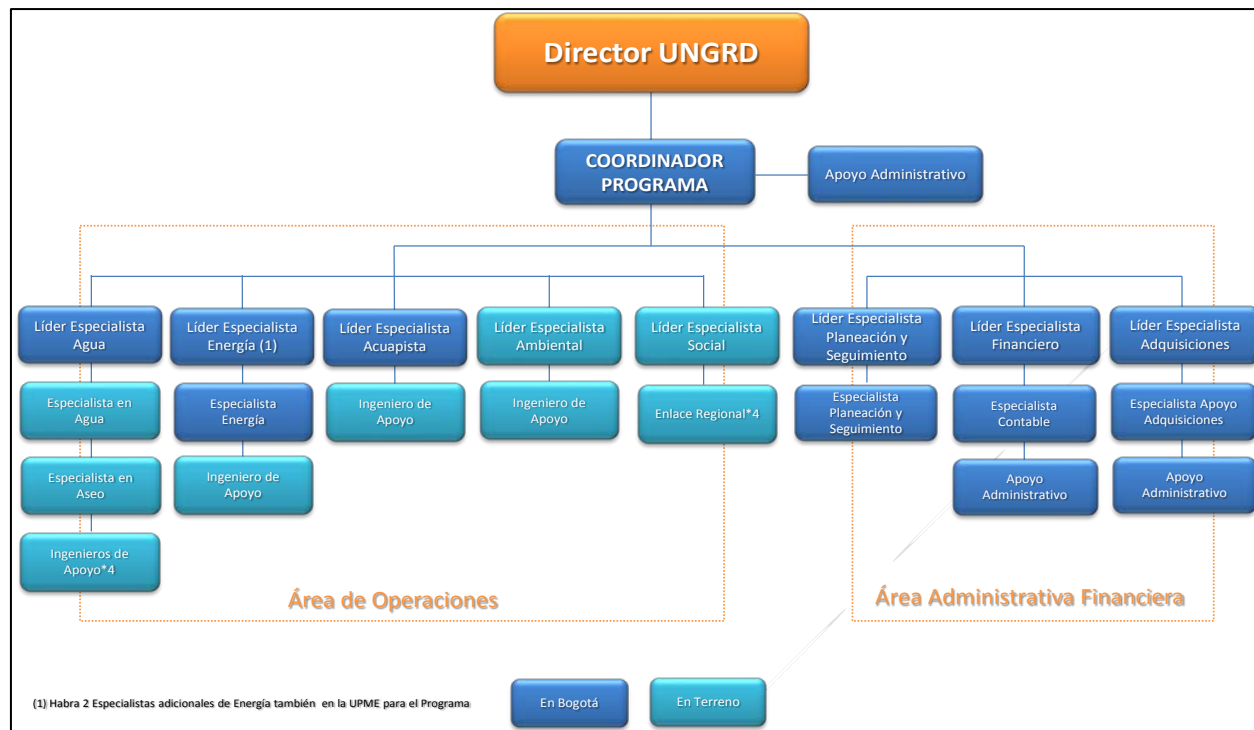
Sin embargo, aunque ha participado en la ejecución de operaciones de la Banca Multilateral, debido al rol que ha desempeñado, y a que el modelo de operación ha sido a través de la constitución de Unidades Ejecutoras, el Grupo de Contrataciones no se encuentra familiarizado con el uso de procedimientos y políticas de organismos multilaterales. Para atender esta debilidad, se requiere que el personal contratado para el Programa tenga experiencia en la ejecución de programas de la Banca Multilateral y sea capacitado/actualizado en los procedimientos de adquisiciones y administración financiera del BID.

B. EQUIPO DE OPERACIÓN PROPUESTO

Para la ejecución del programa se sugiere la constitución de un Equipo Ejecutor especializado, a cargo de un Coordinador, con dependencia de la Dirección General de la UNGRD, que sirva de enlace entre la UNGRD y las otras instancias y actores vinculados al Programa. El Coordinador debe estar familiarizado con la gestión administrativa – operativa UNGRD – Entidad Fiduciaria, y deseable con las políticas y procedimientos del BID.

El Coordinador, contará con el apoyo de especialistas en las áreas técnicas (Agua y Saneamiento, Energía, Ordenamiento Territorial, Social y Ambiental), que serán el enlace a nivel local y regional, y operativas (Planeación y Seguimiento, Adquisiciones y

Administración Financiera, éstos últimos, con experiencia en políticas y procedimientos del BID), más otro equipo de soporte, todos con dedicación exclusiva para el proyecto, de



manera que los procesos y acciones requeridas para la ejecución del Programa se articulen de manera efectiva. Como parte del componente de Administración se han considerado los recursos necesarios para el financiamiento de esta estructura. En el organigrama siguiente se presenta la estructura propuesta, y en el [Anexo No. 14](#) del presente informe, se detallan los costos operativos estimados de este componente de Administración del Programa.

ESTRUCTURA EQUIPO EJECUTOR PROGRAMA

En los **Anexos 15.1 a 15.6** del presente informe, se incluyen modelos, en calidad de guía, de los Términos de Referencia (TdR) para la contratación del personal clave requerido para el EEP (**Coordinador del Programa**, **Especialista Financiero**, **Especialista de Adquisiciones**, **Especialista en Control y Seguimiento**, **Especialista en Agua y Saneamiento básico**, y **Especialista de Energía**). Los TdR completos de todos los especialistas que compondrán el EEP vendrán descritos en el ROP del Programa, y deberán ser acordados con el Banco.

VIII. RESUMEN DE RESULTADOS

A. CONCLUSIONES

La aplicación del SECI califica el nivel de desarrollo general de la UNGRD, para el alcance de sus operaciones actuales como *satisfactorio*, asociado a un *riesgo bajo*. Sin embargo, el

análisis del ejercicio y la naturaleza de la operación, donde el prestatario es el *Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico*, lo que implica que la UNGRD, actuará como ordenador del gasto y responderá por la estructuración e implementación de los planes y proyectos del FTSP, y que una Entidad Fiduciaria actuará como vocera legal del FTSP celebrará todos los actos jurídicos para el desarrollo de sus funciones y será responsable de la conservación y transferencia de los recursos, sumado a las oportunidades de mejora señaladas, se concluye que el nivel de desarrollo, a nivel general, de la capacidad de la UNGRD es **Mediano**, asociado a un **Riesgo Medio**.

Con base en los resultados de la evaluación, para la ejecución de la nueva operación se requerirá conformar dentro la estructura de la UNGRD, un Equipo Ejecutor. El esquema de ejecución requiere revisar con detenimiento algunos aspectos: (i) Las condiciones en que se desarrollará la relación entre la UNGRD y la Entidad Fiduciaria, para la ejecución de las funciones y obligaciones asignadas a cada una, la cual deberá ser reglamentada, incluyendo la definición de la comisión fiduciaria. (ii) Roles, responsabilidades y coordinación de los diferentes actores vinculados al Programa, de acuerdo con la estructura y funciones esquematizadas en el [Anexo No. 3](#) del presente informe (iii) El sistema de información que soportará todo el ciclo de ejecución del programa, en la medida que el Programa no se soportará en los sistemas nacionales. (v) Figura jurídica a utilizar para la recepción de obras y su mantenimiento.

B. RECOMENDACIONES

1. CAPACIDAD DE PROGRAMACIÓN Y ORGANIZACIÓN

Articulación coordinada de los distintos actores del Programa

A partir de un instructivo interno, o del ROP, se deberán formalizar las acciones de coordinación desde la UNGRD para garantizar la adecuada articulación entre los actores y las actividades del Programa, de manera que se puedan ejecutar en la oportunidad requerida. El Coordinador del Programa deberá contar con la autoridad para implementar los ajustes que se requieran como parte de la ejecución, tomar decisiones y hacer seguimiento integral al Programa.

Flujo de Recursos del Programa

El ROP deberá detallar los procedimientos fiduciarios aplicables a la operación, de acuerdo con las políticas del Banco, tiempos para los procesos, mecanismos de aprobación/autorización, pagos, solicitud de desembolsos y legalización de gastos, contabilidad, reportes e informes, y esquema de supervisión.

Equipo Ejecutor del Programa

El personal adscrito al Programa, de acuerdo con el esquema de ejecución propuesto, deberá tener dedicación exclusiva y los perfiles y funciones deberán ser acordados con el BID. El ROP deberá incorporar los perfiles para el personal técnico y operativo

requerido, sus roles y responsabilidades, teniendo en cuenta los perfiles predefinidos por el Banco, incluidos en los **Anexos No. 15.1 a 15.6** del presente informe.

2. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN

Procesos para la Ejecución del Programa

Se requiere disponer de un instructivo que describa e integre todo el ciclo de ejecución del Programa (presupuesto, adquisiciones y contrataciones, tesorería, contabilidad e informes, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas), articulación de actores, procedimientos, responsables y oportunidad.

Sistema de Información

Debido a que los recursos del préstamo no estarán incluidos en el PGN, se requerirá, adquirir un software que soporte todo el ciclo de ejecución del programa: Presupuesto, compras y contrataciones, tesorería, contabilidad e informes, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas.

Capacitación Personal

Aunque el personal contratado para las funciones de Administración y Finanzas en el EEP, deberá reunir requisitos de experiencia y conocimiento en la gestión de programas de la Banca Multilateral, dicho personal y el de la Entidad Fiduciaria, deberá ser capacitado/actualizado en el uso de las herramientas del Banco (SEPA) y las políticas de Adquisiciones y Gestión Financiera del Banco.

3. CAPACIDAD DE CONTROL

Auditoría Externa del Programa

La auditoría externa del programa debe ser realizada por una Firma de Auditoría Independiente para auditar operaciones de préstamo financiadas con recursos del Banco. El ROP deberá incluir los procedimientos para su administración (suministro de información, seguimiento al cumplimiento de fechas de compromiso, recepción de resultados, aclaraciones y comunicaciones con los Auditores Externos, etc.).

IX. ANEXOS

(Ctrl + Click para acceder a los links)

- **Anexo 1 – [Borrador Reglamento Operativo UNGRD-FIDUPREVISORA S.A.](#)**
- **Anexo 2 - [Flujo de Procesos del Programa](#)**

- Anexo 3 - [Estructura Orgánica y Responsabilidades EEP](#)
- Anexo 4 - [Cuestionarios SECI UNGRD](#)
- Anexo 5 - [Plan de Fortalecimiento UNGRD](#)
- Anexo 6 - [Matriz de Riesgos UNGRD-SECI](#)
- Anexo 7 - [Formación y Experiencia Personal Profesional UNGRD](#)
- Anexo 8 - [Historial Contratos UNGRD-FNGRD 2014-2015](#)
- Anexo 9 - [Procesos Gestión Financiera UNGRD-FNGRD](#)
- Anexo 10 - [Procesos Contrataciones UNGRD-FNGRD](#)
- Anexo 11 - [Proceso de Seguimiento a convenios-contratos UNGRD](#)
- Anexo 12 - [Resolución 0379 – 2012 – Requisitos Viabilizarían Proyectos Agua](#)
- Anexo 13 - [Procesos Ejecución Componentes del Programa](#)
- Anexo 14 - [Desglose Componente Administración del Programa](#)
- Anexo 15.1 - [TdR-Perfil Especialista Agua y Saneamiento básico](#)
- Anexo 15.2 - [TdR-Perfil Especialista en Energía](#)
- Anexo 15.3 - [TdR-Perfil Coordinador Unidad Ejecutora](#)
- Anexo 15.4 - [TdR-Perfil Especialista Financiero de Proyectos](#)
- Anexo 15.5 - [TdR-Perfil Especialista Adquisiciones](#)
- Anexo 15.6 - [TdR-Perfil Especialista en Seguimiento y Control de Proyectos TSP](#)