

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Fortalecimiento de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Segunda Etapa	
Número del Proyecto:	CO-L1098	
Equipo de Proyecto:	Arnaldo Posadas (ICF/ICS), Jefe de Equipo; Robert Pantzer (ICS/CCO); Diego Buchara (LEG/SGO); Rodolfo Gastaldi (PDP/CCO); Teodoro Noel (PDP/CCO); Martha Rivera (Consultora) y Nathalie Hoffman (ICF/ICS)	
Prestatario:	República de Colombia	
Organismo Ejecutor:	Procuraduría General de la Nación (PGN)	
Plan de Financiamiento:	BID Capital Ordinario (CO):	US\$10 millones
	Contrapartida Local:	
	TOTAL:	US\$10 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: N/A Categoría: C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Antecedentes.** Durante el período comprendido entre los años 2003 y 2007 la Procuraduría General de la Nación (PGN) ejecutó, con apoyo del Banco, un programa de modernización que contribuyó de manera significativa para que la entidad alcanzara un mejor estado de desarrollo institucional, permitiéndole aumentar su capacidad para el cumplimiento eficiente de sus funciones misionales y administrativas. Esa operación (Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación (1459/OC-CO)) fue diseñada de manera integral con tres componentes (fortalecimiento de las funciones misionales, fortalecimiento del sistema de gestión y mejoramiento del servicio a la ciudadanía), a través de los cuales se canalizaron inversiones en categorías que beneficiaron transversalmente a todas las dependencias de la entidad, tales como tecnología de información, capacitación, archivos y adecuaciones físicas. El programa incluyó la totalidad de dependencias a nivel central y territorial (90 sedes territoriales, 3.500 funcionarios) y su valor total fue de US\$20 millones, de los cuales 70% correspondió al financiamiento por parte del Banco y 30% a recursos de contrapartida.
- 2.2 La ejecución del referido programa fue especialmente satisfactoria, superándose las metas inicialmente fijadas. En efecto, entre los logros de esa primera etapa de modernización de la PGN, se pueden destacar; una considerable disminución 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 claro 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. Estos y otros resultados positivos han sido reconocidos en repetidas ocasiones, como por ejemplo, en la evaluación final del programa que realizó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la cual destacó elementos como: (i) la efectividad de las estrategias

emprendidas; (ii) el nivel de conocimiento y apropiación de los funcionarios en los procesos de transformación; (iii) el ajuste de las estrategias o acciones del programa con las necesidades de cambio identificadas en la etapa de diagnóstico; y (iv) las lecciones aprendidas incorporadas a la gestión del programa.

- 2.3 **Principales desafíos en el área de intervención del programa.** Superada la primera etapa de modernización de la institución, la PGN ha enfocado sus esfuerzos en su función preventiva, la cual es considerada como una de sus responsabilidades principales frente a los amplios mandatos que le otorga el ordenamiento jurídico Colombiano. En efecto, con el adecuado ejercicio de la función preventiva, se pretende incentivar una cultura de prevención antes que una de represión, impulsando acciones tendientes a evitar la ocurrencia de hechos que generen sanciones disciplinarias entre los más de dos millones de sujetos sometidos al control de la PGN en todo el país.
- 2.4 En este sentido, la PGN ha identificado algunos retos que deben ser atendidos de forma prioritaria, tales como: (i) el ejercicio deficiente de la gestión pública (aspecto registrado por el Foro Económico Mundial (2009-2010) como importante factor inhibitorio de la inversión)¹; (ii) los altos niveles de incumplimiento normativo (problema que se ejemplifica en el hecho de que, según una reciente evaluación del DNP sobre el desempeño integral de los municipios Colombianos, el 93% de estos gobiernos sub-nacionales incumplen la Ley 715 de 2001 sobre la destinación de recursos del Sistema General de Participaciones)²; y (iii) la existencia de un importante número de quejas por casos de corrupción ante la propia PGN (más de mil denuncias mensuales)³.
- 2.5 **Objetivos del programa.** El objetivo del programa será contribuir al mejoramiento de la gestión pública, la cultura de la legalidad y la ética del servidor público, mediante la instrumentalización de la función preventiva. Los objetivos específicos de la operación incluirán: (i) obtener estrategias para medir y mejorar la capacidad de gestión de las entidades objeto de control; (ii) implementar acciones de prevención que contribuyan a mejorar los niveles de cumplimiento normativo; y (iii) fortalecer el sistema integral de prevención de la PGN.
- 2.6 **Posibles opciones de solución.** De acuerdo con los objetivos descritos, se ha planteado de manera preliminar que la operación incluya el financiamiento de actividades organizadas en los siguientes tres ejes temáticos:
- a. **Fortalecimiento del sistema integral de prevención en la PGN:** Lo cual incluirá actividades tales como: (i) la elaboración de un diagnóstico y un plan estratégico preventivo; (ii) la revisión de la estructura y las competencias de la PGN con el propósito de dar mayor entidad a la función preventiva; (iii) el diseño e implementación de procedimientos, instructivos, modelos, formatos y sistemas de información, que faciliten la aplicación de la función preventiva; (iv) el diseño del sistema de calificación y medición de la gestión preventiva; (v) el

¹ Ver <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>

² Ver <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=XsLXxJetbJI%3d&tabid=387>

³ Ver http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2009/noticias_502.htm

perfeccionamiento del Sistema de Información Misional (SIM); (vi) acciones para el mejoramiento de los mecanismos de articulación entre los niveles central, regional y provincial; (vii) la elaboración de mapas de riesgos de la administración pública para detectar las contingencias y encaminar de manera sistemática la acción preventiva; (viii) el establecimiento de un módulo para el seguimiento a las políticas públicas dentro del SIM; y (ix) el mejoramiento de la infraestructura tecnológica territorial de la PGN.

- b. **Fortalecimiento del control de gestión:** Lo cual comprenderá: (i) la realización de diagnósticos; (ii) el asesoramiento a las entidades objeto de control en el diseño e implementación de políticas o programas de prevención tendientes a fortalecer la gestión de las entidades objetos de control; (iii) el diseño e implementación de un modelo de evaluación y monitoreo del cumplimiento normativo y de la gestión de información; (iv) el diseño e implementación de una metodología para la medición de la legalidad de la gestión y la función pública; (v) la construcción de un índice de legalidad; (vi) la capacitación de recolectores de información; (vii) el diseño de un protocolo para el control preventivo a la gestión de los entes reguladores; (viii) la estandarización de los mecanismos de prevención en las entidades públicas; (ix) el mejoramiento de la coordinación interinstitucional; (x) la creación de observatorios para el seguimiento de los proyectos -especialmente de los trámites legislativos- de forma tal que se apoye la incidencia oportuna en la política pública; (xi) la generación de un modelo de evaluación de percepción ciudadana sobre la función pública que permita igualmente medir el impacto de la gestión preventiva de la PGN; y (xii) la creación de redes temáticas de cooperación entre las diferentes instituciones públicas sujetas al programa para potencializar el ejercicio preventivo.
- c. **Fortalecimiento de la cultura de la prevención:** Lo cual incluiría: (i) el estudio sobre los determinantes que inciden en la comisión de actos de corrupción por parte de los servidores públicos por sectores o áreas en las distintas entidades objeto de control; (ii) el diseño e implementación de una estrategia de cambio cultural, dirigida al sujeto disciplinable y al gobernado en su relación con el servicio público; (iii) actividades de comunicación y difusión (foros, talleres, etc.) para promover y fortalecer la aplicación de normas, autorregulación y comportamientos éticos en la sociedad; (iv) revisión de los programas de educación primaria, secundaria y universitaria para la propuesta y elaboración de material educativo para dichos niveles y (v) fortalecimiento de la prevención en materia de ética pública y conflictos de intereses en el marco de la aplicación del Código Disciplinario Único.

2.7 **Estrategia del Banco en Colombia.** Las actividades del proyecto se vinculan con varios objetivos de la estrategia del Banco con el país (2007-2010), entre los cuales se destacan la consolidación de un Estado eficiente, eficaz y transparente, con presencia integral extendida. En efecto, según el documento de estrategia de país (GN-2474, página 21) las acciones del Banco se orientarán a: (i) apoyar el fortalecimiento de la gobernabilidad; (ii) fortalecer la gestión pública; y (iii) apoyar el proceso de

descentralización. En este marco, el proyecto apoyará los objetivos enunciados en los numerales i y ii.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Como ya fue mencionado (ver párrafo 2.2), este programa continúa un exitoso esfuerzo de reforma del cual se han derivado importantes lecciones que serán aprovechadas y tomadas en cuenta durante la formulación de esta nueva etapa.
- 3.2 En tal sentido, la PGN ha documentado desde los inicios de su modernización las lecciones de ese proceso, permitiendo así destacar las siguientes: (i) entendimiento del fenómeno de cambio cultural asociado a la reforma (implementar de forma paralela a la ejecución de las actividades de modernización, programas para consolidar y fortalecer el capital social de los miembros de la institución desde el inicio del programa); (ii) necesidad de prever la gestión de conocimiento (todos los proyectos deben contar con estrategias enfocadas a desarrollar las competencias requeridas para diseñar, desarrollar e implementar los nuevos modelos de trabajo); (iii) conveniencia de asegurar la sinergia entre actores clave (para el logro de los objetivos y metas de un programa de modernización es indispensable articular correctamente la relación entre el organismo multilateral, la entidad beneficiaria y los contratistas, lo cual supone adaptar la ejecución a las realidades y dinámicas propias de cada entidad específica, el acompañamiento permanente del ente financiador y un cuerpo de contratistas que garantice la calidad de los proyectos a ejecutar); (iv) ventajas de la ejecución interna (la ejecución de los programas de modernización por medio de unidades internas de la institución, coadyuva al compromiso con los objetivos, la verificación de resultados a largo plazo y la sostenibilidad de las acciones); (v) necesidad del acompañamiento y monitoreo de proyectos complejos (en proyectos que implican conocimiento y experiencia especializados es conveniente ampliar, mejorar y reestructurar algunos de los procesos tradicionales de auditorías, para contar con el acompañamiento de universidades, centros de investigación y asociaciones profesionales); (vi) importancia de la gestión de riesgos (desde la fase de formulación, los programas de modernización deben incluir un planteamiento de los posibles riesgos y un plan de contingencia asociado, información que debe ser actualizada en forma permanente); y (vii) necesidad de compromiso para asegurar la sostenibilidad de los resultados (los programas de modernización deben perseguir no sólo el cumplimiento de metas específicas frente a los recursos asignados, sino prever los requerimientos para su sostenibilidad y formalizar medidas para cumplir con las exigencias asociadas a cada proyecto ejecutado).

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, se propone que la operación sea clasificada como categoría “C”.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 Adicionalmente a lo mencionado en el párrafo 3.1, es conveniente tener en cuenta la importancia que en el éxito de todo proceso de reforma institucional tiene el llamado “sentido de pertenencia”. En el caso de la primera etapa de la modernización de la PGN, esta apropiación de la reforma fue facilitada por la clara identificación con el esfuerzo del nivel directivo de la entidad, el diseño de la operación con la participación de una representación importante de todos los niveles funcionales de la PGN y la ejecución a través de una Unidad Ejecutora, compuesta exclusivamente por especialistas de la propia institución. La intención tanto de la entidad como del equipo de proyecto del Banco, es replicar estas condiciones para facilitar el éxito de esta segunda etapa.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 Se prevé la distribución del POD a QRR para el 6 de octubre, 2010, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC para el 25 de octubre, 2010 y la aprobación de la operación para el 24 de noviembre, 2010. El total de recursos transaccionales necesarios para la preparación se estima en US\$72.650 (US\$47.250 para consultores, y US\$25.400 para misiones). El personal requerido será de 0.57 FTEs (ver detalle en Anexo V).

CONFIDENCIAL

ANEXO II

SAFEGUARD POLICY FILTER

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument (enter details in final report)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Posadas, Arnaldo Enrique (ARNALDOP@iadb.org)
	Project Title	Strengthening of preventive capabilities of the Attorney General Office
	Project Number	CO-L1098
	Safeguard Specialist(s)	Hoffman, Nathalie Alexandra (NATHALIEH@iadb.org)
	Assessment Date	2010-06-24
Additional Comments		

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	Disclosure of Information Policy (B.01)
		The operation is in compliance with environmental laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) will be screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)

	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Hoffman, Nathalie Alexandra (NATHALIEH@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2010-06-24

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument (enter details in final report)
	Additional Operation Details	
	Country	COLOMBIA
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Posadas, Arnaldo Enrique (ARNALDOP@iadb.org)
	Project Title	Strengthening of preventive capabilities of the Attorney General Office
	Project Number	CO-L1098
	Safeguard Specialist(s)	Hoffman, Nathalie Alexandra (NATHALIEH@iadb.org)
	Assessment Date	2010-06-24
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
	Conditions/ Recommendations		Comments:
		<ul style="list-style-type: none"> • No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). • The Project Team must send the PP or PCD (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Hoffman, Nathalie Alexandra (NATHALIEH@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2010-06-24

ANEXO III

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación, dado que la misma no financiará la construcción de obras y se limitará a financiar servicios de consultoría, capacitación y equipamiento.
- 1.2 De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, se propone que la operación sea clasificada como categoría “C” (ver Anexo II).

ANEXO IV

Índice de Trabajo Propuesto y Completado

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Opciones técnicas y de diseño	Análisis de riesgo.	Septiembre, 2010	
Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	Recopilación y organización de la información requerida para desarrollar la viabilidad económica del programa (contratación consultor).	Septiembre, 2010	
Necesidades de Sistemas Informáticos de la Procuraduría General de la Nación (PGN)	Análisis de las capacidades actuales y en programación por parte de la PGN y propuestas de mejora (contratación consultor).	Septiembre, 2010	
Manejo financiero, temas fiduciarios y sistemas de seguimiento y evaluación	No se anticipan temas fiduciarios específicos.	N/A	
Recolección de información y análisis para informar los resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de indicadores propuestos para medir el impacto del programa. - Desarrollo de un taller para la elaboración de la matriz de resultados durante la misión de análisis. 	Septiembre, 2010	

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Análisis institucional/recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad e implementación	De estimarse necesario durante el análisis, el Banco proveerá entrenamiento en adquisiciones a la PGN.	Diciembre, 2010	
	Análisis de capacidad institucional durante misión de análisis – se hará un análisis paralelamente al análisis de riesgo.	Septiembre, 2010	
Grupos interesados y ambiente político	Plan de comunicación interna y externa del proyecto con los involucrados para evitar cambios en prioridades y alcance del proyecto.	Enero – Marzo, 2011	
Salvaguardias ambientales y sociales	El programa contempla salvaguardias que aumentan la posibilidad de impactos sociales positivos a través del fortalecimiento de la capacidad preventiva de la PGN.	N/A	
Otros temas importantes como donantes, género, sostenibilidad, temas de país y de sector.	El Programa procura complementar los esfuerzos en los procesos de reforma actualmente en curso por parte de la PGN.	N/A	

CONFIDENCIAL