

## PERFIL DE PROYECTO

### I. DATOS BÁSICOS

<b>Nombre del proyecto:</b>	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Contraloría General de la República de Colombia	
<b>Número del proyecto:</b>	CO-L1154	
<b>Equipo de proyecto:</b>	Diego Arisi (ICS/CCO), Jefe de Equipo; Juan Cruz Vieyra y Alejandro Pareja (IFD/ICS); Miguel Orellana (FMP/CCO); Gabriele del Monte (FMP/CCO); Raimundo Arroio (IFD/ICS); Nelson Camilo Coronado (CAN/CCO); Alix Cortés (Consultora); Víctor García (Consultor); Betina Hennig (LEG/SGO); Nathalie Hoffman y Melissa Gonzalez (IFD/ICS).	
<b>Prestatario:</b>	República de Colombia	
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Contraloría General de la República (CGR)	
<b>Plan de Financiamiento:</b>	BID Capital Ordinario:	US\$30 millones
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas: N/A	Categoría: C

### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Antecedentes y justificación.** Del 2010 al 2013 el crecimiento promedio de la economía colombiana ha sido cercano al 5%, alcanzando un ingreso por habitante de US\$12.000<sup>1</sup> y situando al país en el rango de las naciones de ingreso medio. Los avances socio económicos fueron acompañados por una serie de reformas institucionales iniciadas durante los años noventa, específicamente a partir de la Constitución Política de 1991, que apuntaron a modernizar el Estado<sup>2</sup>.
- 2.2 En los últimos años se han dado pasos importantes en el fortalecimiento de la gobernanza pública entre los que se encuentran la creación de nuevas entidades como la Secretaría de Transparencia y la Agencia Colombia Compra Eficiente; la expedición del documento CONPES 167/2013 “Política Pública Anticorrupción”, y la sanción de la Ley 1712/2014 de “Acceso a la Información pública”. Igualmente, se asumieron compromisos internacionales destacándose la suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI), y la formalización del interés del país por acceder a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). Este proceso implica un conjunto de compromisos a nivel internacional en diversas áreas, en donde el fortalecimiento de la transparencia y de los sistemas de control son destacados como elementos esenciales para el desarrollo económico y social<sup>3</sup>.
- 2.3 A pesar de estos avances, Colombia aún presenta importantes desafíos en materia de transparencia y control de la gestión pública. En 2014 el país obtuvo una calificación

<sup>1</sup> World Bank. *World Development Indicators*. Washington, D.C. 2014.

<sup>2</sup> *Colombia Implementing Good Governance*. OECD. 2013.

<sup>3</sup> [Roadmap for the Accession of Colombia to the OECD Convention](#).

promedio de 37 puntos en una escala del 1 al 100, ubicándolo en el puesto 94 entre 175 países evaluados de acuerdo al Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional<sup>4</sup>. Adicionalmente los indicadores de voz y rendición de cuentas y control de la corrupción se encuentran por debajo del promedio de los países de Latinoamérica y el Caribe<sup>5</sup>.

- 2.4 El sistema de control en Colombia<sup>6</sup> tiene un rol central como garante del buen manejo de los recursos públicos. Para ello es imprescindible que las entidades de control, y en particular la Contraloría General de la República (CGR) por ser el órgano rector del control fiscal del país, ejerzan sus funciones con base en estándares de calidad, eficiencia y transparencia<sup>7</sup>. Esto es prioritario para el país tal como queda reflejado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en donde se señala que no hay una preocupación mayor para el ciudadano en los temas de buen gobierno que la transparencia en la gestión pública y el control de la corrupción. Asimismo, estas acciones están directamente alineadas con el plan estratégico de la CGR para el período 2014-2018. Para cumplir con lo anterior, se requiere avanzar en la simplificación y unificación de informes, la actuación coordinada y el desarrollo de herramientas que hagan más eficiente el control y la vigilancia. Lo anterior se convalida con una serie avances que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) a nivel internacional han realizado en los últimos años, los cuales incluyen la armonización de prácticas de auditoría; la homogenización y profesionalización del servicio; la implementación de enfoques técnicos basados en riesgos; y desarrollo de estrategias para promover la transparencia y garantizar un control fiscal participativo.
- 2.5 **Problema y desafíos.** El principal problema identificado es la insuficiente efectividad de la CGR en el ejercicio del control fiscal<sup>8</sup>. Esta baja efectividad se debe, en parte, a las limitaciones de la entidad para realizar acciones de control en términos de calidad, eficiencia y transparencia. Los principales desafíos son:
- 2.6 **Limitada calidad de las acciones de control fiscal.** Este problema se explica principalmente por la existencia de: (i) deficiencias en la sustentación de los hallazgos fiscales<sup>9</sup>; (ii) falencias en la implementación de los mecanismos existentes

---

<sup>4</sup> Transparency International. Corruption Perception Index 2014. <http://www.transparency.org/cpi2014/>

<sup>5</sup> Colombia: Implementing Good Governance, caps 2 y 3. Public Governance Reviews. OECD.

<sup>6</sup> Colombia cuenta con un sistema de control público que se basa en dos instituciones principales: la CGR que tiene el mandato de vigilar y controlar el uso de los recursos públicos, además de contribuir a mejorar el desempeño fiscal del país; y ii) la Procuraduría General de la Nación que vigila la conducta de los servidores públicos. Adicionalmente, existe la Fiscalía General de la Nación, encargada de investigar y acusar presuntos infractores de la justicia; y la Auditora General de la República (AGR) que tiene la responsabilidad de ejercer la vigilancia de los organismos de control fiscal.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, las recomendaciones realizadas por la *International Organisation of Supreme Audit Institutions*, (INTOSAI) referentes a las mejores prácticas en los procesos de control y las “Buenas Prácticas para el Apoyo a EFS” de la OECD (2012).

<sup>8</sup> El informe PEFA 2010 da un puntaje B al indicador sobre el alcance, naturaleza y seguimiento del control externo (PI-26), advirtiendo que si bien se realizan auditorías regularmente, hay escasas pruebas de un seguimiento sistemático de sus recomendaciones.

<sup>9</sup> La AGR encontró deficiencias en la ejecución, documentación y registro de las auditorías, lo que afectó la

- para realizar el control preventivo<sup>10</sup>; (iii) debilidades en las capacidades de los recursos humanos para realizar la planeación, ejecución y seguimiento de los procesos de control con base en normas y estándares internacionales para las EFS<sup>11</sup>.
- 2.7 **Baja eficiencia de las acciones de control.** Debido a: (i) la limitada integración de las herramientas tecnológicas que soportan los procesos de control, lo cual genera dispersión e inoportunidad de la información utilizada como insumo para el control fiscal<sup>12</sup>; y (ii) la lentitud en la gestión de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal<sup>13</sup> debido a las deficiencias de la documentación que respalda los hallazgos<sup>14</sup>.
- 2.8 **Limitada transparencia y participación ciudadana en las acciones de control.** Por la existencia de: (i) deficiencias en la divulgación de la información que limitan el ejercicio del control fiscal participativo<sup>15</sup>; (ii) dificultades en la gestión de denuncias y requerimientos ciudadanos<sup>16</sup>; y (iii) insuficiencia de los espacios de participación ciudadana existentes en los procesos de control fiscal<sup>17</sup>.
- 2.9 **Objetivo.** El objetivo del programa es fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal a través del mejoramiento de la calidad, eficiencia y transparencia de las acciones de control. Para ello, este programa contará con los siguientes componentes:
- 2.10 **Componente I. Fortalecimiento de la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control** (US\$9 millones). Su objetivo central es mejorar la calidad de las acciones de control de la CGR. Se prevén las siguientes actividades: (i) diagnosticar, simplificar o eliminar, según el caso, los actuales procesos misionales y administrativos con los que cuenta la CGR, y elaborar las normas respectivas que sean necesarias; (ii) apoyar la adopción de estándares internacionales de auditoría y control para las EFS, particularmente en lo que refiere al control preventivo basado

---

calidad de los hallazgos y de las recomendaciones presentadas a los sujetos de control. AGR. Informe Definitivo de Auditoría Regular a la CGR. Diciembre 2013. Página 13.

<sup>10</sup> La AGR identificó falencias en la emisión, trámite y seguimiento de las funciones de advertencia. *Ibíd.*

<sup>11</sup> Informe de Gestión 2000 – 2014. Contraloría General de la República.

<sup>12</sup> La CGR cuenta con 19 aplicativos desarrollados en diversos lenguajes de programación y con poca interoperabilidad entre sí. Inventario entregado por la CGR en el marco de la misión de Identificación. Diciembre 2014; y Documento “Informe de los Procesos Tecnológicos 2000-2014”. Agosto 2014.

<sup>13</sup> La AGR identificó dilación procesal en los trámites relacionados con los procesos de responsabilidad fiscal, generando un riesgo de prescripción de los procesos. En 2012 este riesgo de prescripción correspondió a un 37% de los procesos de responsabilidad fiscal. AGR *Ibid.*

<sup>14</sup> Lo que hace que el área de responsabilidad fiscal deba repetir el proceso mediante la figura de indagación preliminar. Información aportada por la CGR (Enero 2015)

<sup>15</sup> Existen debilidades en la integración entre el sistema que administra las denuncias (SICA) y el que administra los procesos de responsabilidad fiscal (SIREF) impidiendo la divulgación de la información sobre los resultados del control fiscal. Fuente: CGR; misión de identificación. Diciembre 2014.

<sup>16</sup> En el año 2014 la CGR contaba con 1.887 peticiones de la ciudadanía pendientes de finalizar trámite. Esto se debe, según la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, a la falta de personal con la capacitación adecuada para esta función. *Ibíd.*

<sup>17</sup> Por ejemplo, sólo el 5% de los recursos de regalías 2013– 2014 contaron con veeduría ciudadana. Información provista por la CGR. Enero de 2015.

- en riesgos<sup>18</sup>; (iii) dimensionar y analizar las brechas entre perfiles de talento humano requeridos y existentes; y (iv) diseñar e implementar un plan de capacitación y gestión del cambio.
- 2.11 **Componente II: Mejoramiento de los sistemas de información** (US\$14 millones). Su objetivo central es apoyar la mejora en la eficiencia de las acciones de control. Se prevén las siguientes actividades: (i) evaluar y ajustar los aplicativos informáticos de apoyo a los actuales procesos misionales y administrativos; (ii) desarrollar e implementar una plataforma integrada de información para el ejercicio del control fiscal basado en los nuevos procesos y un funcionamiento en línea; (iii) adquisición de equipo para soportar la nueva plataforma; y (iv) adecuación de los espacios físicos para la instalación de la nueva infraestructura tecnológica.
- 2.12 **Componente III. Promoción de la transparencia y la participación ciudadana en las acciones de control** (US\$7 millones). El objetivo es optimizar los vehículos a través de los cuales la CGR divulga información de interés público e interactúa con la ciudadanía. Se prevén las siguientes actividades: (i) mejorar los canales de denuncia y de interacción con la ciudadanía; (ii) sistematizar, analizar y procesar la información generada por las denuncias de la ciudadanía como apoyo a los procesos de control; (iii) diseñar e implementar una estrategia de comunicaciones; y (iv) desarrollar veedurías, talleres de formación, y agendas ciudadanas para el control fiscal.
- 2.13 **Resultados esperados.** El principal impacto esperado del programa será la mejora de la efectividad de las acciones de control fiscal, cuya medición se realizará por el incremento en la cobertura de las auditorías realizadas por la CGR, entre otros indicadores. Ello se derivará de los siguientes resultados: (i) mejora en la calidad de los informes de auditoría, medido por el incremento en el porcentaje de hallazgos fiscales debidamente sustentados; (ii) mayor eficiencia de las acciones de control, medido por la disminución de los tiempos para gestionar procesos ordinarios de responsabilidad fiscal; y (iii) aumento de la transparencia y de la participación ciudadana en las acciones de control, medido por el incremento en la divulgación de información sobre los resultados del control fiscal.
- 2.14 **Alineamiento.** El programa es consistente con la Estrategia de país con Colombia (2012-2014) (GN-2648-1)<sup>19</sup> y sus objetivos de: (i) mejorar la calidad de la gestión pública; y (ii) fortalecer el sistema de control. El programa contribuye con una de las prioridades sectoriales del Noveno Aumento General de los Recursos del BID, relacionada con “Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social” en lo referente

---

<sup>18</sup> Por control preventivo el programa entenderá la capacidad de la CGR de identificar de forma oportuna la ocurrencia de hechos, actos u omisiones que pongan en riesgo el buen manejo de los recursos públicos. La OCDE ha señalado la necesidad de reconceptualizar el enfoque del control ex post manteniendo un equilibrio con acciones de control ex-ante orientadas a prevenir daño efectivo en el manejo de los recursos públicos. OECD “*Colombia: Implementing Good Governance*”. 2013, página 198.

<sup>19</sup> El documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” menciona expresamente la necesidad de fortalecer las acciones de control fiscal. Esto ha sido incluido en el dialogo entre el Banco y el país para el diseño de la nueva estrategia de país.

a la gestión y financiamiento eficiente del sector público y la lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia así como con la implementación de la Estrategia para el Fortalecimiento y Uso de Sistemas Nacionales.

### **III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR**

- 3.1 La operación se basa sobre la experiencia del Banco en el área de reforma del Estado, y en particular en el uso de nuevas tecnologías para el fortalecimiento de la capacidad institucional. Asimismo recoge los insumos en el área de gestión financiera y compras<sup>20</sup>. El Banco tiene amplia experiencia en la región en el apoyo a entidades de control<sup>21</sup>; en particular registra una experiencia altamente positiva en la ejecución del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación (1459/OC-CO), que presenta características similares al presente programa.
- 3.2 El Organismo Ejecutor del programa será la CGR para la cual se realizará un análisis de capacidad institucional en el marco de la preparación del Plan de Desarrollo de la Operación. El Banco apoyó previamente a la CGR en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República (1243/OC-CO)<sup>22</sup>.

### **IV. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS**

- 4.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), la operación fue clasificada como Categoría “C”.

### **V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 5.1 Se prevé la distribución del POD a QRR para el 20 de abril de 2015, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC para el 15 de mayo de 2015 y la aprobación de la operación para el 24 de junio de 2015. El total de recursos transaccionales necesarios para la preparación se estima en US\$60.000 (US\$42.000 para consultorías financiadas por recursos administrativos, y US\$18.000 para misiones y el personal requerido será de 0,94 FTE.

---

<sup>20</sup> La Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones (VPC/FMP) y la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) están realizando diagnósticos sobre la capacidad institucional de la CGR, entre los cuales se encuentra la aplicación de la metodología SAIS-PMF.

<sup>21</sup> En países como Perú con el Programa de Mejora del Sistema Nacional de Control para la gestión pública eficaz e íntegra (2969/OC-PE), Ecuador con el Programa de Mejora de la Función de Control de la Contraloría General del Estado (3120/OC-EC) y Brasil con el Programa de Fortalecimiento de la Prevención y Combate a la Corrupción en la Gestión Pública (2919/OC-BR), entre otros.

<sup>22</sup> El programa contempló cuatro componentes y tuvo una cancelación parcial, la cual no afectará el diseño y ejecución de la presente operación. Como lecciones aprendidas se destacan: (i) la necesidad de contar con un liderazgo técnico y gerencial que acompañe la ejecución del proyecto; (ii) la importancia de que las actividades estratégicas sean ejecutables preferiblemente en un mismo período de administración; y (iii) la conveniencia de generar capacidades institucionales para la gestión integral y sostenibilidad del proyecto.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso a la Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
<b>IDB Sector</b>	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-MODERNIZATION & ADMINIST OF JUSTICE
<b>Type of Operation</b>	Investment Loan
<b>Additional Operation Details</b>	
<b>Investment Checklist</b>	Institutional Development Investment
<b>Team Leader</b>	Arisi, Diego (DIEGOAR@iadb.org)
<b>Project Title</b>	Institutional Strengthening Program
<b>Project Number</b>	CO-L1154
<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Hoffman, Nathalie Alexandra (nathalieh@IADB.ORG)
<b>Assessment Date</b>	2015-01-09

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
<b>Type of Operation</b>	Loan Operation	
<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous 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) is 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)
<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	
<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	

<b>Additional Comments:</b>	
-----------------------------	--

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	
-------------------------	--

<b>Name of person who completed screening:</b>	Hoffman, Nathalie Alexandra (nathalieh@IADB.ORG)
<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2015-01-09

<b>COMMENTS</b>
-----------------

No Comments
-------------

## SAFEGUARD SCREENING FORM

<b>PROJECT DETAILS</b>	
------------------------	--

<b>IDB Sector</b>	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-MODERNIZATION & ADMINIST OF JUSTICE
<b>Type of Operation</b>	Investment Loan
<b>Additional Operation Details</b>	
<b>Country</b>	COLOMBIA
<b>Project Status</b>	
<b>Investment Checklist</b>	Institutional Development Investment
<b>Team Leader</b>	Arisi, Diego (DIEGOAR@iadb.org)
<b>Project Title</b>	Institutional Strengthening Program
<b>Project Number</b>	CO-L1154
<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Hoffman, Nathalie Alexandra (nathalieh@IADB.ORG)
<b>Assessment Date</b>	2015-01-09

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>		
---------------------------------------	--	--

<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
		<b>Comments:</b>
<b>Conditions/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.</li> </ul>	



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.).</li> <li>• The Project Team must send the PP (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.</li> </ul>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

<b>DISASTER RISK SUMMARY</b>	
<b>Disaster Risk Category:</b> Low	
<b>Disaster/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No specific disaster risk management measures are required.</li> </ul>

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	
<b>Name of person who completed screening:</b>	Hoffman, Nathalie Alexandra (nathalieh@IADB.ORG)
<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2015-01-09

<b>COMMENTS</b>	
No Comments	

## **Estrategia Ambiental y Social**

- 1.1 El objetivo del programa es contribuir a una mayor efectividad del control fiscal a través del mejoramiento de la eficiencia institucional de la Contraloría General de la Nación (CGR); la promoción de la transparencia en la gestión pública y la participación activa de la ciudadanía.
- 1.2 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703), la operación fue clasificada como categoría “C”.

### Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto

Temas	Descripción	Estado de Preparación	Enlaces electrónicos
1. Preparación de Perfil de Proyecto (PP) y programación de los trabajos necesarios	Informe Proceso de Cambio Tecnológico	Elaborado	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=39332284">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=39332284</a>
	Informe definitivo de la Auditoria Regular a la CGR	Elaborado	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=39332285">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=39332285</a>
	Colombia: Implementing Good Governance	Elaborado	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=39332286">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=39332286</a>
2. Recolección de información y análisis para concluir los resultados	Preconceptualización de la función preventiva.	En preparación (Abril 2015)	
	Diagnóstico de gestión organizacional.	En preparación (Abril 2015)	
	Diagnóstico de herramientas tecnológicas y propuesta conceptual de la arquitectura tecnológica.	En preparación (Abril 2015)	
	Resultado diagnóstico SAI-PMF	En preparación (Abril 2015)	

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso a la Información” del Banco (Documento GN-1831-28).