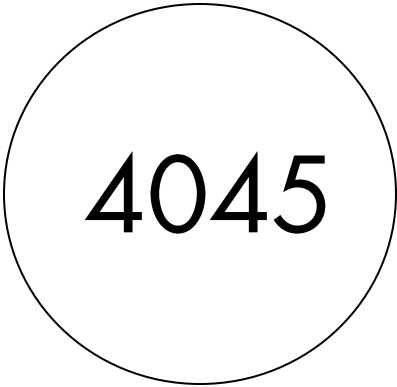


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4045

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UNA
OPERACIÓN DE CRÉDITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA
POR USD 30 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS,
DESTINADOS A FINANCIAR EL PROGRAMA PARA LA TRANSFORMACIÓN
DIGITAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Departamento Nacional de Planeación
Contraloría General de la República

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 03 de septiembre de 2021

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

Con la ejecución de la primera operación del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República (CGR), se lograron mejoras en el ciclo de planeación estratégica, en el planeamiento general de las auditorías y en los procesos y resultados de auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento. Sin embargo, pese a los avances descritos, aún existen múltiples desafíos para el cumplimiento efectivo de las funciones de la entidad.

En este sentido, el principal problema que se busca atender con el nuevo programa del que trata este documento, es la baja efectividad de la CGR en el ejercicio de las acciones de control fiscal a la luz de las nuevas competencias asignadas a la entidad por las reformas normativas contenidas en el Acto legislativo 04 de 2019 y por el contexto particular generado por la pandemia. Cabe anotar que las causas de esta baja efectividad institucional están relacionadas con: (i) brechas en la productividad que dificultan el cumplimiento de las nuevas funciones; (ii) brechas de eficacia para ejecutar oportunamente las nuevas funciones preventivas y concomitantes; y (iii) brechas de participación ciudadana e integridad.

Con lo anterior, el programa tiene como objetivo general incrementar la efectividad del ejercicio de control fiscal realizado por la CGR y se encuentra estructurado para ser ejecutado en un horizonte de hasta cuatro años, comprendido en el periodo 2021- 2024 a través del desarrollo de tres componentes: (i) fortalecimiento de capacidades institucionales para la transformación digital; (ii) fortalecimiento de las herramientas digitales para el control fiscal y (iii) enfoque ciudadano e integridad.

En este contexto, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993¹ y los artículos 2.2.1.6. y 2.2.1.2.1.2. del Decreto 1068 de 2015² el presente documento elaborado por la CGR, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, con el fin de obtener concepto favorable de la Nación, para contratar un crédito externo con la banca multilateral hasta por treinta millones de dólares estadounidenses (USD 30.000.000), o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Transformación Digital de la CGR.

Clasificación: H81.

Palabras clave: Fortalecimiento institucional, brechas de efectividad, transformación digital.

¹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	9
3. JUSTIFICACIÓN.....	14
3.1. Justificación técnica.....	14
3.1.1. Brechas en la productividad que dificultan el cumplimiento de nuevas funciones.	15
3.1.2. Brechas en la eficacia para ejecutar oportunamente las nuevas funciones preventivas y concomitantes.....	19
3.1.3. Brechas en la participación y en la integridad	22
3.2. Justificación económica y social	25
3.2.1. Identificación de beneficios.....	26
3.2.2. Identificación de costos	31
3.2.3. Análisis de sensibilidad	32
3.3. Espacio fiscal	33
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada.....	34
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA A FINANCIAR.....	36
4.1. Objetivo general	36
4.2. Objetivos específicos	36
4.3. Componentes.....	37
4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la transformación digital.....	37
4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de las herramientas digitales para el control fiscal	38
4.3.3. Componente 3. Enfoque ciudadano e integridad.	39
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	40
4.5. Financiamiento.....	41
4.6. Programación de desembolsos	41
4.7. Seguimiento y evaluación	42
4.7.1. Indicadores del programa.....	42
4.7.2. Estrategia de seguimiento	45

5. RECOMENDACIONES.....	47
ANEXOS	54
Anexo A. Matriz de resultados.....	54
BIBLIOGRAFÍA	62

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Incremento de los sujetos de control 2019-2020.....	16
Tabla 2. Datos utilizados para el cálculo de beneficios	28
Tabla 3. Supuestos usados para las estimaciones	28
Tabla 4. Cálculo del ahorro fiscal generado en el marco de referencia mayo – marzo de 2020	29
Tabla 5. Beneficios del programa bajo el primer supuesto	30
Tabla 6. Beneficios del programa bajo el segundo supuesto	31
Tabla 7. Análisis costo - beneficio con escenarios	32
Tabla 8. Espacio Fiscal CGR y recursos de crédito programados.....	34
Tabla 9. Experiencia relevante de la banca multilateral en Colombia.....	34
Tabla 10. Costo por componentes.....	41
Tabla 11. Programación estimada de desembolsos.....	42
Tabla 12. Indicadores de impacto.....	42
Tabla 13. Indicadores de Productos según información actual.....	43
Tabla 14. Indicadores de resultado por componente	43
Tabla 15. Matriz de Resultados: Impacto Esperado.....	54
Tabla 16. Matriz de Resultados Esperados.....	55
Tabla 17. Matriz de Resultados Productos.....	56

SIGLAS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CGR	Contraloría General de República
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Diari	Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
Intosai	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
FOCO	Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo de Milenio
Olacefs	Organización latinoamericana y del caribe de entidades fiscalizadoras superiores
PME	Planeación, Monitoreo y Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Sinacof	Sistema Nacional de Control Fiscal
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIR	Tasa Interna de Retorno
UEP	Unidad de ejecución del programa

1. INTRODUCCIÓN

Las funciones de control fiscal y vigilancia de los resultados de la gestión pública a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), contribuyen de manera significativa a la garantía del uso adecuado de los recursos públicos y la lucha contra la corrupción en el país. En efecto, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen un potencial sin explorar para proveer evidencia de lo que funciona y lo que no en la gobernanza pública, dado que tienen la facultad de hacer rendir cuentas a los gobiernos sobre el uso de los recursos (OCDE, 2017). Además, juegan un rol esencial en la consolidación del Estado Abierto entendido como un modelo de relacionamiento entre la ciudadanía y la institucionalidad pública, cuyo pilar es la confianza entre actores en vista de que se compone de elementos como la transparencia, la participación ciudadana, la integridad y la transformación digital, entre otros.

Debido a estas razones, es necesario generar esfuerzos y viabilizar procesos para fortalecer la efectividad en el ejercicio de control fiscal y la vigilancia en la gestión pública. Al respecto, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai³, por su sigla en inglés) plantea pautas generales para el fortalecimiento de las EFS que incluyen, entre otras: (i) evaluar periódicamente y con evidencia las capacidades de la entidad identificando avances, retos y lecciones aprendidas; (ii) determinar la capacidad adicional en términos profesionales, organizacionales e institucionales que es necesaria para lograr los objetivos de la entidad; (iii) formular e implementar una estrategia de fortalecimiento de estas capacidades, evaluando los riesgos y desarrollando medidas de mitigación; y (iv) evaluar el impacto de los resultados obtenidos (Intosai, 2018).

En sintonía con lo anterior, la CGR ha adelantado un proceso de fortalecimiento de la gestión fiscal desde el ámbito institucional, que ha estado fundamentado en desarrollos normativos y operaciones de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas acciones le han permitido, por un lado, avanzar en el fortalecimiento de la gestión fiscal y, por otro, identificar los retos que persisten para la optimización de procesos en el marco de su misión.

³ Intosai, la Organización Internacional de las EFS, es una organización no gubernamental para la fiscalización pública exterior, con estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Cabe anotar que la CGR ha reconocido la importancia de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y de esta iniciativa que adopta procesos y mecanismos para asegurar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), participando en una auditoría coordinada para evaluar el nivel de preparación de los gobiernos iberoamericanos para la implementación del ODS 5 sobre igualdad de género.

La operación de crédito adelantada con el BID desde 2015, permitió avanzar en el fortalecimiento de la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control; el mejoramiento de la gestión de información; y la promoción de la transparencia y la participación ciudadana.

No obstante, como se desarrollará en la justificación del presente documento, los niveles de efectividad de la CGR están amenazados por la persistencia de dificultades en la articulación y automatización de procesos, la productividad y eficiencia de la entidad, la promoción de la participación ciudadana en el control del ciclo fiscal y el fomento de una nueva cultura organizacional encaminada al desarrollo digital, lo que se traduce en una baja efectividad en el ejercicio del control fiscal.

Puntualmente, los retos estructurales en materia de efectividad institucional de la entidad se vieron recientemente profundizados por la atribución de nuevas competencias instituidas por el Acto legislativo 04 de 2019⁴ relacionadas con la responsabilidad de adelantar, además del control preventivo, el control concomitante a las fuentes y usos de recursos públicos. Adicionalmente, la entidad vio un aumento considerable en el número de sujetos de control, principalmente entidades derivadas de las contralorías territoriales⁵. Además, la numerosa suscripción de contratos y destinación de recursos en virtud de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19⁶, acentuaron los retos en materia de desarrollo digital y modernización de la entidad.

En respuesta, se ha formulado un Programa de Transformación Digital con un horizonte de hasta 4 años, comprendido entre 2021 y 2024, que se desarrollará a través de tres componentes: (i) fortalecimiento de las capacidades institucionales para la transformación digital; (ii) fortalecimiento de las herramientas digitales para el control fiscal; y (iii) enfoque ciudadano y de integridad. Estas acciones contribuirán a responder los retos tanto estructurales como coyunturales a los cuales se enfrenta, en la medida en que facilitarán la transición desde la capacidad actual institucional de la CGR hacia una entidad que, con mayor robustez y a partir de estrategias sostenibles en el tiempo, alcanzará estándares internacionales en materia de control fiscal.

Finalmente, se debe precisar que el desarrollo de este programa se articula con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto*

⁴ Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.

⁵ Por intervención funcional de un sujeto de control de competencia de una Contraloría Territorial y/o por intervención funcional a una contraloría territorial.

⁶ Declarada mediante la Resolución 385 de 2020 y prorrogada por las resoluciones 844, 1462 y 2230 del año 2020; y 222 de 2021.

por la equidad expedido mediante la Ley 1955 de 2019⁷ específicamente en el *Pacto por la gestión pública efectiva* y el *Pacto por la transformación digital de Colombia*, dado que estos se enfocan en el fortalecimiento de las instituciones públicas y la necesaria transición hacia la digitalización de la gestión pública del Estado. Adicionalmente, la entidad cuenta con cuatro proyectos de inversión en ejecución cuyo objetivo está relacionado con el desarrollo digital, la cobertura de los servicios de la entidad, la formación en control fiscal, los cuales permiten la operatividad en el ejercicio de las funciones misionales de la CGR, cuya ejecución se articulará con el Programa de Transformación Digital, a saber: (i) mejoramiento de la plataforma tecnológica de la CGR, a nivel nacional⁸; (ii) fortalecimiento del ejercicio del control fiscal con eficiencia en la gestión de datos de la CGR⁹; (iii) actualización de la infraestructura física, funcional y operativa de la CGR¹⁰; y (iv) desarrollo para la formación de los funcionarios de la CGR, de otros organismos de control fiscal y de la ciudadanía, en investigación y herramientas técnicas relacionadas con el control fiscal nacional¹¹.

Este documento está integrado por cinco secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda parte contiene los antecedentes en materia de programas y políticas previas al desarrollo del crédito. El tercer capítulo formula la justificación técnica que aborda los principales argumentos y las brechas existentes en el funcionamiento de la entidad, y la justificación económica y social en donde se identifican los costos y beneficios del programa. En la cuarta sección se presenta la descripción del Programa para la transformación digital de la CGR y de los componentes que serán financiados con la operación de crédito público externo con la banca multilateral. Por último, en la quinta sección se presentan las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para garantizar la ejecución del crédito.

2. ANTECEDENTES

La CGR de acuerdo con lo estipulado el artículo 267 de la constitución política (CP), es un órgano de control fiscal autónomo e independiente cuya misión es vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes de la nación. En este sentido el artículo 268 de la CP establece sus funciones, dentro de las principales se encuentran examinar la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal; determinar el logro de sus objetivos y cumplimiento de planes, programas y proyectos

⁷ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022.

⁸ Código BPIN 2017011000373

⁹ Código BPIN 2020011000002

¹⁰ Código BPIN 2018011000782

¹¹ Código BPIN 2018011000775

de dichos sujetos; imponer sanciones pecuniarias en pro del resarcimiento público; y vincular a la ciudadanía en el control de la gestión pública.

El ejercicio efectivo de sus funciones ha demandado esfuerzos incrementales de la entidad para fortalecerse institucionalmente debido a que estas han sido complementadas con disposiciones legales recientes. Por ejemplo, a partir del Decreto Ley 271 de 2000¹², la CGR adquirió la facultad de crear y organizar grupos internos de trabajo, con carácter permanente o transitorio, para atender las políticas o programas del Gobierno Nacional. En cumplimiento de esta disposición, la CGR es la encargada de vigilar la ejecución de los recursos asignados a la Política Pública Nacional de Equidad de Género, adoptada mediante el Decreto 1930 de 2013¹³ compilado en el Decreto 1081 de 2015¹⁴. Adicionalmente, la expedición de la Ley 1474 de 2011¹⁵ implicó cambios institucionales relacionados con el fortalecimiento del ejercicio del control fiscal. De manera que buscando responder a este mandato y para el fortalecimiento institucional de la CGR, mediante su artículo 128 se crea la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción; la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes; la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso; y la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático. La creación de estas unidades implicó el despliegue de recursos físicos, humanos y financieros que permitieron avances en materia de prevención y reacción oportuna.

Buscando dar continuidad en la respuesta a los retos en materia de fortalecimiento institucional y de control fiscal, en 2015, a través del Documento CONPES 3841¹⁶, se emitió concepto favorable para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 30 millones. Como parte de esta iniciativa, el programa 3593/OC-CO se enfocó en mejorar las capacidades institucionales al implementar un nuevo enfoque de control fiscal acorde con prácticas internacionales dictadas por la Intosai de mejorar la calidad de acciones de control y auditorías financieras e incrementar la cobertura de las acciones de control micro en el funcionamiento del servicio al ciudadano dispuesto en su página de internet (BID, 2020).

¹² Por el cual se establece la planta de personal de la Contraloría General de la República.

¹³ Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación

¹⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

¹⁵ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

¹⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3841.pdf>.

Entre los logros más significativos de este programa finalizado recientemente, se cuentan la implementación de un sistema de control de calidad de las auditorías de control, único en la región; el fortalecimiento de las capacidades para la implementación del nuevo modelo de control fiscal participativo y de denuncias, que considera la inclusión de población en condición de discapacidad auditiva o visual; la implementación de la estrategia de datos abiertos, poniendo a disposición de la ciudadanía un portal web para tal efecto, así como herramientas digitales de participación y el fortalecimiento de la capacidad tecnológica y operativa aportando a los pilares de la próxima etapa de transformación digital.

Adicionalmente, de acuerdo con la evaluación de impacto del Programa de Fortalecimiento Institucional (CGR, 2019) sus avances más relevantes se centraron en dos indicadores: (i) Recomendaciones de acciones de control implementadas por entidades públicas; y (ii) cantidad de auditorías adelantadas. Sobre el primer indicador, con la ejecución de la misión se avanzó en 11,3 puntos porcentuales, pasando de 69,8 % en la línea base de 2014 a 79,2 % en el año 2018. Sobre el segundo indicador, en los años previos a la implementación del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría (FOCO), el número de auditorías venía disminuyendo de manera en que, si hubiese continuado esta tendencia, para 2020 se hubiera llegado a la mitad de las auditorías de las que efectivamente se adelantaron. Por el contrario, en los años siguientes a la implementación del Programa, se identificó un cambio en la tendencia con el aumento en los resultados del indicador, especialmente en 2017, 2018 y 2020. De tal manera, el indicador de número de auditorías tuvo un crecimiento entre 2015 y 2020 de 10,6 % (CGR, 2019). Este ejercicio evidencia un impacto positivo de la contribución que tuvo el FOCO en el control fiscal.

Por su parte, e las bases del PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*¹⁷, establece que deben adelantarse cambios en el modelo de control fiscal nacional y territorial (DNP, 2018). También reconoce que la reestructuración del modelo de control fiscal nacional y territorial es un imperativo dado que es fundamental para la garantía de la prevención de los actos de corrupción y la articulación efectiva de las acciones estatales para el resarcimiento oportuno y efectivo del daño al patrimonio público. Así, de acuerdo con el PND, estos cambios en el modelo deben considerar las inversiones en tecnología y modernización institucional. De manera complementaria, el *Pacto por una gestión pública efectiva* plantea la necesidad de modernizar las instituciones, promover el gasto público efectivo, mejorar el servicio público y acercar la gestión al ciudadano. Por su parte, el *Pacto por la transformación digital de Colombia* establece en sus objetivos enfocarse en la administración pública con el cambio de procesos, la modernización de las herramientas

¹⁷ Expedido por la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

tecnológicas y la masiva explotación de datos para generar valor agregado social y económico. Estos lineamientos se articulan y complementan con lo establecido por el Documento CONPES 3975 de 2019¹⁸, a través del cual se expidió la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial, cuyo objetivo es la generación de valor social y económico a través de la transformación digital del sector público y privado para disminuir las barreras a la incorporación de tecnologías digitales, crear condiciones para la innovación digital, fortalecer las competencias del capital humano y desarrollar condiciones habilitantes para prepararse frente a los cambios económicos y sociales venideros.

En este sentido, la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019 reformó el Régimen de Control Fiscal, asignándole a la CGR nuevas facultades encaminadas al fortalecimiento de su capacidad de seguimiento oportuno a los recursos públicos, que incluyen la actuación preventiva y concomitante frente a las fuentes y usos de los recursos públicos.

Cabe resaltar que este nuevo mandato amplió sustancialmente las formas en las que la CGR puede ejercer el control fiscal, pues acoge otros niveles administrativos, adquiriendo facultades sobre las entidades territoriales. Esta reforma constituye un desafío importante para la entidad debido a que incrementa sustancialmente el número de sujetos de control. Adicionalmente, la reforma amplía las competencias de la entidad al definir la necesidad de fortalecer los controles internos en materia de integridad y de conflictos de interés. Esto implica superar algunas dificultades actuales, particularmente las relacionadas con: (i) la sistematización, automatización y digitalización de procesos; (ii) la desagregación por género y variables de diversidad de la información producida; y (iii) la modernización de los programas de capacitación en temas digitales y su apropiación por parte de los servidores públicos.

Cabe anotar que, además, este Acto Legislativo representa la necesidad de un cambio en la actuación de la entidad en el marco del sector, pues establece que la CGR debe dirigir la implementación del Sistema Nacional de Control Fiscal (Sinacof) con apoyo de la Auditoría General de la República, encaminada a la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal. El Sinacof también promoverá la articulación necesaria, que hasta ahora ha sido precaria, entre las entidades de control fiscal a través de la estandarización de los sistemas de control fiscal y la generación de sinergias entre contralorías.

También, en articulación con lo previsto por el PND, se expidió el Decreto 2037 de 2019¹⁹ según el cual se desarrolla la estructura de la CGR y se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (Diari), en el marco del proceso de fortalecimiento

¹⁸ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>.

¹⁹ Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la entidad.

institucional. Lo anterior, atendiendo la facultad según la cual la CGR tendrá acceso a los sistemas de información o bases de datos de entidades públicas y privadas que dispongan o ejerzan funciones públicas, con el fin de asegurar la reacción inmediata ante los hechos de corrupción garantizando la seguridad de la información. La creación de esta dependencia permite avanzar de manera sustancial en el robustecimiento y la oportunidad de la acción del control fiscal.

Así, buscando avanzar en la implementación de los desarrollos normativos recientes, en marzo de 2020, se expidió el Decreto 403 de 2020²⁰ que reglamenta lo dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2019, específicamente lo relacionado con los principios, sistemas y funciones del control fiscal; el control concomitante y preventivo; el seguimiento y monitoreo de los recursos; el acceso a la información; y las competencias entre la CGR y las contralorías territoriales; entre otros. Este Decreto define un marco para el avance en la implementación de las nuevas facultades de la entidad y, de esta manera, permite identificar con mayor claridad los aspectos que deben fortalecerse y las necesidades institucionales que se desprenden de este proceso. Entre ellos, se destaca la necesidad estructural de mejorar la efectividad de la entidad, con el fin de enfrentar los desafíos derivados de las nuevas competencias y del contexto de la pandemia.

En respuesta a esta identificación de desafíos tanto estructurales como coyunturales, en el año 2020 en el marco de la misión de identificación realizada por la Banca Multilateral en el mes de septiembre, se dio inicio al diseño de un programa dirigido a la transformación digital de la CGR. En consecuencia, como producto de la discusión, se estableció que el programa de transformación digital debía enfocarse en los siguientes tres aspectos: (i) productividad, buscando una implementación eficaz y eficiente de las nuevas funciones de la entidad, el aumento de capacidades para auditar nuevas entidades, la calidad de la información y la interoperabilidad; (ii) eficacia en el seguimiento a alertas tempranas, la capacidad de procesar y analizar la información, y la generación de trazabilidad en los procesos; y (iii) fortalecimiento del enfoque ciudadano, para responder a las necesidades generadas por la pandemia. En ese sentido, este programa posibilitará la continuidad y profundización de los logros alcanzados en la operación de crédito descrita previamente.

En consecuencia, este programa permitirá, por un lado, cimentar los avances y mejoras en el ciclo de la planeación estratégica, el planteamiento general de las auditorías, el proceso y resultado de las auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento. Por otro lado, permitirá atender los múltiples retos persistentes, acá descritos; En particular, los relacionados con la migración hacia la digitalización del control fiscal que, sumados a las nuevas

²⁰ Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

competencias de la entidad y el contexto de pandemia, desafían el cumplimiento de la misionalidad de la CGR y el fortalecimiento de la gestión fiscal.

En síntesis, como se mencionó al inicio de esta sección, los antecedentes dan cuenta de importantes avances en materia de transformación digital de los procesos relacionados con el ciclo de control fiscal en Colombia ejercido por la CGR. En los últimos años, con el avance normativo y la ejecución de la operación de crédito finalizada en 2021, se han establecido políticas, normas y procedimientos para atender a las necesidades en términos del control fiscal participativo con enfoque diferencial, de la calidad de las auditorías, de la generación de datos abiertos en el marco de la misionalidad de la entidad, entre otras, que, como se abordará en la siguiente sección, requieren de un mayor desarrollo y de la generación de acciones encaminadas a superar la brecha de efectividad que persiste en el ejercicio de control fiscal a la luz de las nuevas competencias asignadas a la entidad por reformas normativas y por el contexto particular generado por la pandemia. Lo anterior, como lo muestran las experiencias internacionales (BID, 2021), hace pertinente desarrollar intervenciones estructuradas de transformación digital, consolidando y haciendo sostenible los esfuerzos adelantados para lograr incrementar la productividad, eficacia, participación e integridad en el seguimiento, control y vigilancia a los recursos públicos en Colombia.

3. JUSTIFICACIÓN

De conformidad con el artículo 2.2.1.6. del Decreto 1068 de 2015²¹, el Consejo Nacional de Política Económica y Social tendrá en cuenta en la emisión de conceptos sobre operaciones de crédito de la Nación, entre otros, la adecuación de las respectivas operaciones a la política del Gobierno en materia de crédito público de conformidad con el Programa Macroeconómico y el Plan Financiero aprobados por el CONPES, y el Consejo Superior de Política Fiscal.

Precisado lo anterior, en la presente sección se sintetizan los elementos que sustentan el concepto favorable a la operación de crédito y se realiza un análisis de los problemas y desafíos presentes en el ejercicio de las funciones de vigilancia a la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes de la nación, adelantadas por parte de la CGR, a la luz de las nuevas competencias y del particular contexto generado por la pandemia, que demanda la generación de procesos de fortalecimiento institucional.

3.1. Justificación técnica

²¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

El accionar de la CGR es esencial para el funcionamiento del Estado pues, en el marco de la división de poderes y del sistema de pesos y contrapesos, el control fiscal independiente se constituye en un pilar de la lucha contra la corrupción y en favor de la eficiencia del Estado. No obstante, a pesar de los esfuerzos para consolidar la efectividad del control fiscal y de la vigilancia a los resultados de la gestión de lo público, persisten las dificultades.

De esta manera, cabe resaltar que la declaratoria del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica mediante el Decreto 476 de 2020²² con ocasión del COVID-19 implicó retos particulares en materia de control fiscal. Entre enero y mayo de 2020, de acuerdo con la información suministrada por la CGR, el 17 % de los recursos de contratación del Gobierno Nacional y las entidades territoriales fueron destinados a insumos o servicios vinculados con la pandemia (BID, 2021)²³. Asimismo, se registró que la contratación directa representó el 85 % de los mencionados recursos de contratación (BID, 2021). Estos patrones también se registraron a nivel territorial en Caldas, Atlántico y Bolívar en donde los contratos celebrados bajo modalidad directa representaron el 89 %, 84 %, y 83 % respectivamente. En su balance de control preventivo, la CGR advirtió que se crearon embargos en 2 procesos de responsabilidad fiscal por \$2.246 millones de pesos, por sobrecostos o ambigüedades en la contratación en relación con la pandemia (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021).

En este sentido, resulta necesario abordar los retos no sólo al respecto de brechas que persisten, sino también en un espíritu de prospectiva, previendo dificultades que surjan a partir de la actual coyuntura o de otras situaciones imprevistas. Así, de acuerdo con los resultados del análisis del que fue objeto la entidad para el diseño del programa que compete a este documento, se identificó que el aumento de la productividad y de la eficacia en el cumplimiento de las nuevas funciones y la promoción de mecanismos para garantizar la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal constituyen las necesidades más apremiantes en materia de fortalecimiento de la efectividad institucional, como se detallará a continuación.

3.1.1. Brechas en la productividad que dificultan el cumplimiento de nuevas funciones

El concepto de productividad hace referencia al nivel de producción que se obtiene con una combinación de insumos determinada. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la medición de la productividad en el uso de los recursos públicos se traduce en avances del manejo presupuestal de las entidades, la reducción de costos, el

²² Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

²³ Comunicación Oficial del Banco Interamericano de Desarrollo a la Contraloría General de la República y al Departamento Nacional de Planeación.

incremento de beneficios directos y la mayor calidad en la producción de bienes y servicios. En este sentido, el concepto de la productividad aplicado al entorno público contempla las políticas, programas y proyectos del Gobierno Nacional como procesos de producción. Dichos recursos deben utilizarse eficientemente para cumplir con los objetivos de cada proceso (Cepal, 2020).

En el contexto del presente programa, debe resaltarse que el aumento de los sujetos de control enfrentó a la CGR a un nuevo escenario en el cual debe extender sus esfuerzos y optimizar los recursos disponibles para responder a las demandas en materia de control y vigilar la gestión de las entidades públicas. En efecto, el incremento de más del 300 % en las entidades vigiladas entre 2019 y 2020 (Tabla 1), implica un desafío en términos de productividad y capacidad institucional.

Tabla 1. Incremento de los sujetos de control 2019-2020

Sujetos de control	Año 2019	Año 2020
Sujetos de control sectorizados	577	577
Entidades territoriales (alcaldías y gobernaciones)	1.134	1.134
Entidades derivadas de las nuevas funciones (por intervención funcional de un sujeto de control de competencia de una Contraloría Territorial y por intervención funcional a una Contraloría Territorial - Acto Legislativo 04 de 2019)	-	3.956
Total de sujetos de control	1.711	5.667

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por la CGR (2021)

La automatización de los procesos juega un rol esencial en la productividad y en la celeridad de la respuesta institucional. No obstante, de manera previa al aumento de sus funciones, la CGR presentaba un rezago en relación con su capacidad de respuesta a la demanda de control fiscal. Según los datos proporcionados por la CGR, de la totalidad de procesos que se adelantan en las diferentes áreas, aproximadamente el 14 % se encuentran automatizados (6 de 42). Se debe señalar que los avances obtenidos en la automatización del proceso auditor permitieron automatizar 125 tareas de un total de 852, generando reducciones en los tiempos de tramitación. Sin embargo, el nivel actual de automatización de los procesos en la entidad es bajo, lo que repercute en el desempeño eficiente de los sistemas por la manualidad que estos implican y por carecer de mecanismos de autenticación

electrónica (BID, 2021). Así, el aumento de funciones profundiza este reto para la entidad, afectando su productividad.

Por otra parte, sobre las actividades actuales con el propósito de acentuar los procesos de modernización administrativa, el uso e integración de *software* de automatización de los procesos de trabajo de la administración pública, tienen un potencial considerable para mejorar la eficiencia de los procesos de trabajo administrativo, reduciendo los costos y brindando mejores servicios a los ciudadanos en materia de identificación y derechos digitales (Houy, Hamberg, & Fettke, 2019).

Sobre este último aspecto, se debe precisar que la CGR actualmente no cuenta con una estrategia sólida enfocada en defender, garantizar y fortalecer el desarrollo de los derechos humanos en el entorno digital, es decir, los derechos digitales. En el marco de las necesidades relacionadas con estos aspectos, la entidad debe avanzar en la consolidación de los procesos que procuren por defender la privacidad, seguridad, libertad de expresión entre otros derechos que ostenta los servidores de la entidad y la ciudadanía en general que participa y aporta al ejercicio del control fiscal. A lo anterior, le debe suceder la generación de un modelo que aporte a la consolidación del modelo de gestión y ciclo de vida de la identidad digital de los servidores de la entidad y de aquellos relacionados con la expedición de certificados electrónicos.

Ahora bien, según la valoración de la consultoría de Ernst & Young ejecutada en el transcurso del año 2020, sobre el estado de madurez digital de la CGR, la entidad cuenta con procesos documentados bajo un enfoque de gestión por procesos débil (Ernst & Young, 2020). Sin embargo, aunque la CGR ha impulsado la gestión por procesos, en la actualidad, se encuentra en un grado temprano de implementación, por lo que es necesario adelantar estrategias orientadas a fortalecer este enfoque y a continuar con su implementación para la consolidación de la práctica en los distintos niveles de vigilancia. Lo anterior, en alineación con el propósito de la transformación digital, que está orientada, entre otros fines, a la creación de canales (digitalización) y la automatización (uso de herramientas para optimizar los procesos) (BID, 2021).

De otro lado, es indispensable considerar el papel que juega la calidad de los procesos y de la información que produce la entidad, en relación con la productividad. En este sentido, debe mencionarse que la desarticulación entre el sistema de gestión de calidad y la alineación de las estrategias, información y requerimientos tácticos, desafían la planificación y ejecución de acciones correctas en los procesos que se llevan a cabo por la entidad (BID, 2021). Esto implica que, aunque la entidad ha realizado ingentes esfuerzos para garantizar la calidad de los procesos que se ejecutan, la desarticulación de esfuerzos afecta la productividad en su conjunto. En efecto, la falta de articulación aunada a la ausencia de

estándares de calidad para la interoperabilidad de la información con actores externos repercute directamente en la completitud, conformidad, consistencia, precisión, exactitud, integralidad, actualización, coherencia, relevancia, accesibilidad y confiabilidad de los datos, en la medida en que se afecta su utilidad para el procesamiento, análisis y cualquier otro fin que la institución considere darles. Por ejemplo, según las cifras proporcionadas por la CGR la completitud de la información producida por la entidad en el año 2020 fue solamente del 69,2 %, lo que se traduce en un nivel bajo de acuerdo con los estándares de BID (CGR, 2019).

Es fundamental fortalecer el modelo de gobierno de datos de la entidad, partiendo de una valoración minuciosa respecto al nivel de madurez en la gestión y gobierno del dato en la entidad, seguida por una definición clara de los elementos a gobernar y complementada por una propuesta de sistematización de los riesgos fiscales como de verificación de cumplimiento y auditoría para determinar una hoja de ruta que permita definir estándares de calidad en función de las nuevas capacidades de la CGR (BID, 2021).

En consecuencia, con el fin de mejorar la medición del desempeño de los procesos de la entidad y a la luz del ritmo de la disrupción y los cambios resultantes que se producen hoy en día alrededor de los ejercicios de auditoría ágiles y enfocados en la prevención, es importante explotar de la mejor manera los procesos para obtener datos dinámicos y en tiempo real a través de indicadores que permitan mejorar continuamente e identificar los riesgos para el ejercicio del control fiscal (BID, 2020). Con este argumento, se precisa que actualmente la entidad no cuenta con una estrategia robusta para la mitigación de riesgos que permita identificar vulnerabilidades y amenazas en el manejo de los recursos por parte de los sujetos de control para prevenir el daño al patrimonio público.

Organismos internacionales como la Intosai han recomendado que las Entidades de Fiscalización Superiores promuevan la calidad, disponibilidad y apertura de sus datos, para generar alertas e información relevante y actualizada para ejercer acertadamente el control fiscal (CGR, 2019). Se advierte que la productividad de la CGR se ve impactada por la baja calidad de la información recolectada y su limitada integración e interoperabilidad, haciendo indispensable el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la transformación digital.

En esa línea, respecto a la interoperabilidad en la entidad, se ha evidenciado un desarrollo incipiente en la consolidación de un ecosistema de información pública unificado que permita garantizar la adecuada interacción y operabilidad entre los sistemas de información de las entidades del Estado (BID, 2021). Por esto, resulta necesario avanzar en esta materia y en la provisión de una estructura tecnológica para enviar y recibir información relevante, que les facilite a los ciudadanos la gestión de trámites y servicios con el Estado.

En síntesis, la productividad de la CGR se enfrenta a la profundización de las brechas en: (i) la automatización y digitalización de las tareas llevadas a cabo por la entidad; (ii) el manejo y calidad de los datos; (iii) la capacidad de gestión por procesos; (iv) la articulación e interoperabilidad entre las entidades del Estado; (v) las estrategias para mitigar los riesgos en el control fiscal; y (vi) la garantía de los derechos digitales y de la identidad digital.

3.1.2. Brechas en la eficacia para ejecutar oportunamente las nuevas funciones preventivas y concomitantes

En términos generales, el concepto de eficacia se refiere al nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos independientemente de los recursos utilizados (Cepal, 2020). En lo referente a la eficacia en torno a las nuevas atribuciones de la CGR, es importante precisar que, si bien el control fiscal se ejerce de forma posterior²⁴ y selectivo²⁵ también podrá ser preventivo²⁶ y concomitante²⁷, según sea necesario para el cumplimiento del objetivo de garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante, según lo dispuesto en Acto Legislativo número 04 de 2019, no implica la coadministración y debe realizarse en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación del control social y con la articulación del control interno.

Frente a la adopción de estas nuevas funciones, se debe señalar que la CGR aún tiene limitadas capacidades para monitorear y dar seguimiento a la información que produce, lo que impacta en la eficacia de las acciones que se generan. De acuerdo con la información dispuesta por la Diari, de la totalidad de las alertas generadas, solo el 24 % tiene seguimiento. Actualmente sólo 5 de los 24 modelos de analítica de la CGR están generando alertas, lo que evidencia un grado de madurez analítica bajo (BID, 2021). En este sentido, para cumplir adecuadamente las nuevas funciones de control preventivo, la CGR debe mejorar la capacidad de dar seguimiento a dichas alertas y, de este modo, cerrar la brecha de eficacia.

El potencial de la nueva función preventiva quedó evidenciado en una iniciativa piloto realizada en 2020 sobre las contrataciones vinculadas al COVID-19. El ejercicio consistió

²⁴ Significa que la CGR solamente revisa las actuaciones de las entidades públicas sometidas a su control, así como de los particulares que manejen fondos públicos, una vez estas se han cumplido, ejecutado o quedado en firme.

²⁵ Se entiende que la revisión de las diferentes actuaciones se hará sobre una muestra o listado de estas, pero no sobre la totalidad.

²⁶ Es un tipo de control cuya vocación es la de evitar la consumación de un daño cierto-futuro.

²⁷ Se refiere al control que se realiza a la par con la toma de decisiones de la administración. No es universal y solo se aplica según riesgos técnicamente detectados.

en la revisión del seguimiento a las alertas generadas y permitió evitar sobrecostos por USD 10,9 millones a partir de la revisión de un grupo de contratos por valor de USD 141 millones (CGR, 2021).

Por otro lado, la eficacia también se ve impactada por la gestión de la seguridad de la información en la entidad en la medida en que, para estandarizar los esfuerzos de protección y evitar reprocesos, se requiere avanzar en la generación de una estrategia consolidada de evaluación permanente del riesgo de seguridad digital, incluyendo la protección de sistemas de red y puntos de servicio generalizados contra ataques o accesos no autorizados. Al respecto, en el análisis de la operación llevado a cabo por el Centro de operaciones de seguridad o *Security Operations Center* (Soc, por su sigla en inglés) con el fin de realizar monitoreo a incidentes y amenazas en ciberseguridad, se encuentra que es necesario realizar un seguimiento constante a los resultados del monitoreo para establecer medidas oportunas que permitan madurar esta capacidad, garantizando la integridad y confidencialidad de los datos tanto propios como de terceros, que administra y procesa la CGR (BID, 2021)

Ahora bien, la CGR actualmente utiliza 48 sistemas informáticos propios, 32 sistemas de terceros y accede a 222 bases de datos externas. La información gestionada es altamente sensible y depende totalmente de la integridad y disponibilidad de los datos y sistemas de otras entidades para cumplir con sus funciones, lo cual puede presentar altos riesgos. Su actual nivel de madurez en ciberseguridad se evalúa como intermedio, según un diagnóstico realizado por la misión de análisis, lo cual se considera menos de lo necesario frente al nivel de riesgo; con la estrategia de ciberseguridad incluida en esta operación de crédito, se espera fortalecer sus capacidades para llevarla a un nivel alto de madurez congruente con los riesgos que enfrenta (BID, 2021).

En concordancia, se puede afirmar que la CGR ha avanzado en el diseño e implementación de esfuerzos en materia de eficacia. Sin embargo, dado el incremento de competencias, se requiere una actualización de las herramientas destinadas a asegurar la integridad y confidencialidad de los datos, tanto propios como de terceros que administra y procesa la entidad.

En este sentido, la incorporación de herramientas digitales puede favorecer el objetivo de realizar un control más eficaz. Existe evidencia empírica que demuestra que la implementación de mapas georreferenciados genera aumentos en la eficacia de la ejecución de proyectos de inversión pública. Por ejemplo, con la utilización de georreferenciación, MapaRegalías en Colombia generó un aumento promedio en la eficiencia de la ejecución de 7,9 puntos porcentuales (Lauletta, Rossi, Vieyra, & Arisi, 2019). Con esta operación de crédito, se debe avanzar en el cubrimiento de todo el ciclo fiscal, que incluya la ubicación

de auditorías, entidades críticas, veedurías ciudadanas, casos de resarcimiento patrimonial, entre otros aspectos. A su vez, debe contemplar el diseño de herramientas y metodologías que permitan referenciar la mayor cantidad de información contractual y de ejecución de los recursos, que adicione la inspección por medio de toma de fotografías de las obras de infraestructura, la analítica de datos avanzada para predecir riesgos de presunto daño fiscal y proveer información clave para la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados.

En suma, en la misionalidad de la CGR resulta necesario adelantar acciones de vigilancia y control con medios digitales en lugares remotos o difícilmente accesibles por sus características geográficas y/o dificultades de acceso que respondan a diversas particularidades territoriales. En la actualidad, el único esfuerzo que se está adelantando en este sentido, es el proyecto de inversión para la actualización de la infraestructura física, funcional y operativa de la CGR²⁸ a nivel nacional, el cual cuenta actualmente con un 28% de implementación (CGR, 2019).

Sobre lo anteriormente expuesto, es importante resaltar que la superación de la brecha de eficacia recae en gran medida sobre el fortalecimiento, utilización e implementación de herramientas tecnológicas. A nivel internacional, la CGR fue elegida para liderar la Fuerza de Tarea sobre Geotecnologías aplicadas al Control Externo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Así, en diferentes espacios se ha enfatizado en las buenas prácticas para incrementar la eficiencia del control fiscal mediante el uso de las nuevas tecnologías, del *big data* y de ejercicios como metabuscadores a partir del lenguaje natural, entre otros.

Finalmente, se debe considerar el fortalecimiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la prestación de servicios a nivel externo e interno de la entidad, es decir lo relacionado con la mesa de ayuda, soporte, manejo de incidentes, mantenimiento y monitoreo de seguridad, servicios en la nube, entre otros. Lo anterior, específicamente dirigido a generar estrategias y proyectos que permitan extender los servicios para atender los requerimientos y necesidades de control sobre las entidades territoriales que constituyen nuevos sujetos de control fiscal.

Para concluir, los principales problemas evidenciados que acentúan la brecha de eficacia son puntualmente: (i) la debilidad en el monitoreo, seguimiento, control y evaluación del ciclo de control fiscal; (ii) la necesidad de fortalecimiento, utilización e implementación de herramientas tecnológicas para el control fiscal; (iii) la ausencia de lineamientos para la gestión de información y para el fortalecimiento de los procesos de analítica de datos; (iv) los crecientes requerimientos en la prestación de servicios tecnológicos y digitales a nivel

²⁸ Código BPIN 2018011000782

externo como en la misionalidad de la entidad; y (v) los múltiples desafíos en términos de ciberseguridad.

3.1.3. Brechas en la participación y en la integridad

Las nuevas competencias de la CGR, el contexto de la pandemia y de los avances de Colombia hacia la implementación de un Estado abierto, obligan a la entidad a fortalecer el acercamiento a los ciudadanos. Existen desafíos en cuanto a la transparencia y acceso a la información; la apropiación de los servidores públicos de los procesos de apertura, modernización y controles de integridad; y la promoción de la participación ciudadana y el control social en el ciclo fiscal.

En relación con las competencias misionales, es indispensable que desde la CGR se promueva activamente la participación ciudadana en el ciclo del control fiscal, pues existe evidencia de que involucrar a la ciudadanía tiene un impacto positivo en los resultados. Así lo evidencia el estudio de evaluación de impacto sobre los ejercicios de auditorías visibles a los proyectos de regalías en Colombia²⁹, realizado por el Banco Mundial (BM) y la Universidad de Princeton en 2013, que arrojó tres conclusiones principales: (i) la participación ciudadana mejora la evaluación de los proyectos; (ii) existe mayor pertinencia de los proyectos cuando en su formulación participan diversos actores; y (iii) el uso de las auditorías visibles fortalece el compromiso de los ciudadanos hacia los asuntos públicos (DNP, 2019). Lo cual permite inferir que la participación ciudadana es fundamental para garantizar la eficiencia del gasto público pues contribuye al monitoreo, la reducción de sobre costos y el ahorro en obras públicas (Lagunes, 2017).

Al respecto, desde la CGR como parte de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas se ha trabajado en la promoción de veedurías y en la vigilancia de los recursos públicos, desde el año 2020 se está trabajando en la elaboración de un diagnóstico del estado de veedurías en territorios priorizados. No obstante, el contexto cambiante de la pandemia, relacionado con las restricciones a la movilidad y el tránsito de la función pública a la virtualidad, ha tenido efectos negativos en la participación ciudadana y el control social en el ciclo de control fiscal. En efecto, se evidencia un decrecimiento en las iniciativas de veedurías ciudadanas en el año 2020 del 72 % respecto al 2019 y un desbalance en la distribución territorial, pues disminuyó de 166 veedurías distribuidas en 25 departamentos en el 2019 a 74 veedurías en 16 departamentos en el 2020 (BID, 2021). Por lo tanto, es pertinente la mitigación de estos efectos a través de la promoción a la creación y

²⁹ Herramienta creada por el Gobierno Nacional para fomentar la participación ciudadana en el seguimiento y control social a la ejecución de recursos públicos, creando un espacio de diálogo y concertación entre todos los actores involucrados en un proyecto, para garantizar su adecuado desarrollo.

fortalecimiento de las veedurías, así como de los mecanismos de promoción de la participación ciudadana en el control fiscal, pues esto va de la mano con la cercanía del ciudadano al Estado y el control efectivo de los recursos públicos (Lagunes, 2017).

En cuanto a la transparencia y el acceso a la información, existen avances a partir del empréstito anterior de fortalecimiento institucional (3593/OC-CO) que se evidencian a partir de la mejora en algunos procesos específicos. Por ejemplo, en relación con la respuesta a las PQRS, es de resaltar que, en el año 2019, se presentó un nivel de cumplimiento del 88,3 % que se mantuvo creciente hasta el 2020, lo anterior, en respuesta a las metas establecidas en la entidad de alcanzar 45 %, 65 %, 85 % y 100 % de cumplimiento para dar respuesta en el transcurso de los años 2017, 2018, 2019 y 2020 respectivamente (CGR; 2021). No obstante, en el contexto de la pandemia y con la afectación que se generó a los procesos misionales y de apoyo, la función pública requirió de una transición hacia la virtualidad que implicó una adaptación y gestión encaminada a generar un cambio al interior de las instituciones para dar continuidad a los procesos de interacción y respuesta a solicitudes de la ciudadanía. Se infiere que estos cambios provocaron un ralentizamiento en la atención a esos procesos, pues la entidad registró una disminución del porcentaje de respuestas oportunas del 80,5 % de las solicitudes, a través de medios virtuales (CGR, 2021).

De forma complementaria, los canales digitales y las páginas *web* de las instituciones públicas han tendido a convertirse en los principales medios de interacción con la institucionalidad y garantía de acceso a la información pública. Al respecto, en cuanto a la operación de crédito anterior, se resalta que el indicador de medida de la interacción con la ciudadanía arrojó como resultado el aumento del número de visitas a la página web de la CGR. Cabe anotar que el resultado de este indicador superó las metas inicialmente planteadas, pues estas se habían fijado en 673.392 visitas para el año 2016, con una tendencia creciente hasta 779.535 en el 2020, y alcanzaron 1.218.066 en promedio mensual para el 2016 y 1.710.762 en promedio mensual para el 2020 (CGR, 2021). En la coyuntura actual, los medios digitales y virtuales se han privilegiado para el relacionamiento entre actores, en aras de salvaguardar la vida y la salud de los colombianos.

A pesar de estos avances, persisten oportunidades para el fortalecimiento de la transparencia y el servicio al ciudadano, los cuales constituyen campos de acción para el programa que compete a este documento. Vale la pena resaltar que el acceso de los ciudadanos a los canales digitales es aún precario, pues en el año 2020, el 61 % de los requerimientos ciudadanos recibidos por la entidad fue por carta física, mientras que el 19 % se presentó por correo electrónico y el 18 % a través de internet (CGR, 2021).

Por lo anterior, se hace indispensable identificar las limitaciones o barreras a las que se enfrentan grupos poblacionales específicos en relación con el acceso y uso de los servicios

al ciudadano dispuestos de forma digital. Esto contribuiría a conocer mejor las necesidades de los ciudadanos, mejorar el relacionamiento y promover su participación e incidencia en el ciclo del control fiscal, de manera diferenciada y focalizada.

La Dirección de Atención Ciudadana de la CGR registró que el 60 % de las personas que tuvieron interacciones con la entidad fueron hombres (BID, 2021). Por su parte, el BID afirma en un estudio realizado sobre brechas digitales de género en la pandemia que, en Colombia, los hombres tienen mayor acceso a internet (60 %) que las mujeres (49 %) (BID, 2020). Cabe anotar que, no se cuenta con datos adicionales que profundicen la información mencionada, por lo que se hace necesaria la producción de estadísticas para la identificación de barreras de género y de poblaciones diferenciales.

Considerando lo expuesto, es necesario fortalecer la presencia digital de la entidad para hacer frente al reto de mejorar la interacción de la CGR con la ciudadanía y adaptarla a las necesidades y expectativas ciudadanas. Este fortalecimiento, no sólo facultaría el acceso a la información y difusión de la misión de la entidad, sino también, fomentaría el acceso a los servicios dispuestos a través de los medios y canales virtuales.

Vale la pena resaltar que, a pesar de lo descrito anteriormente, durante la pandemia, se ha incrementado el uso de algunos servicios por medio de canales digitales: en el año 2019, la entidad recibió 318 denuncias a través de correo electrónico, 302 por la página web y 10 por redes sociales, mientras que en el 2020 se recibieron 905 por correo electrónico, 799 por la página web y 23 por redes sociales (BID, 2021). Esto da cuenta del potencial que tiene el relacionamiento digital si se garantizan las condiciones para que este se pueda desarrollar de manera óptima.

Así las cosas, una de estas condiciones clave para el aprovechamiento de la relación con la ciudadanía a través de canales digitales son los datos abiertos, en la medida que son una característica fundamental del acceso y uso de la información pública. Los avances de la entidad en la materia aún son incipientes, pues los informes disponibles en la página web están desactualizados³⁰ y hay un número muy reducido de bases de datos públicos accesibles³¹. Esto adquiere una relevancia particular, considerando la importancia que otorga la entidad al control fiscal participativo de cara a sus funciones. De manera adicional, se trata de una brecha que debe atenderse urgentemente pues la CGR hace parte de los sujetos obligados a hacer pública la información a través del sitio web de forma periódica,

³⁰ En el micrositio de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana los informes de seguimiento corresponden a 2017

³¹ A febrero de 2021, en el micrositio de datos abiertos hay un total de 10 bases de datos publicadas

de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1712 de 2014³² y sus Decretos reglamentarios³³ (BID, 2020).

Por otra parte, es importante mencionar que el avance hacia la transformación digital requiere de la formación y apropiación de los servidores públicos hacia el fortalecimiento de la idoneidad y controles a los mismos, así como la apertura, modernización y digitalización de los procesos, de manera que las nuevas modalidades de relacionamiento con la ciudadanía no vulneren el derecho fundamental de acceso a la información con enfoques diferenciales ni la integridad pública. Esto último, es un reto importante pues implica avanzar en una estrategia de cambio cultural en una entidad con aproximadamente 6.400 funcionarios en total.

En este sentido, un desafío para la efectiva promoción del relacionamiento y la generación de confianza en los ciudadanos corresponde a los temas de integridad y apertura. La reforma que define la ampliación de las competencias de la entidad implica la creación de nuevos cargos; Esto implica a su vez, una creciente necesidad de fortalecimiento de controles internos para la identificación de conflictos de interés. Cabe resaltar que la adecuada gestión de los riesgos de corrupción al interior de la entidad tiene una relación directa con la percepción ciudadana de integridad institucional y, por lo tanto, con la disposición de interactuar con la entidad para adelantar ejercicios colaborativos de control fiscal, generando confianza en la respuesta y resultados institucionales.

De acuerdo con lo anterior, el relacionamiento y generación de confianza entre la entidad y la ciudadanía, es importante no solamente para el control fiscal *per se* sino también para el diseño, evaluación y mejoramiento constante de los servicios del Sistema de Control Fiscal Participativo. En resumen, la brecha en temas de participación ciudadana e integridad se relaciona con las siguientes problemáticas: (i) limitada capacidad de respuesta a los requerimientos ciudadanos y bajo relacionamiento con la ciudadanía a través de medios digitales; (ii) incipiente participación de las veedurías ciudadanas en el ejercicio de control fiscal; (iii) inexistencia de caracterización de la información por género y por grupos poblacionales diferenciales; y (iv) necesidad de controles a la integridad y promoción de cultura de apertura de los servidores públicos ante los cambios en las competencias.

3.2. Justificación económica y social

En esta sección se identifican los principales costos y beneficios asociados al empréstito a contratar. Al ser un análisis *ex-ante*, muchas de las medidas necesarias para el cálculo de

³² Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

³³ Decreto 103 de 2015, Decreto 1494 de 2015; Decreto 1862 de 2015; y Decreto 2199 de 2015.

costos y beneficios fueron estimadas a partir de experiencias similares en otras regiones y resultados históricos en Colombia. Asimismo, se plantean escenarios alternativos que tienen en cuenta distintos impactos, además de los encontrados en la literatura. Los cálculos realizados parten de la base de un grupo de datos y de supuestos, descritos a continuación y en base a los cuales se procede a definir los beneficios y costos del programa. Vale aclarar que la validez del análisis realizado depende de la veracidad de los supuestos planteados por la Banca Multilateral, en el marco del análisis económico del programa (BID, 2021).

3.2.1. Identificación de beneficios

La CGR ha desarrollado un proceso prioritario de vigilancia sobre los recursos públicos destinados a la atención de la emergencia sanitaria por el COVID 19, con el objetivo de advertir en tiempo real sobre presuntos riesgos en los procesos de contratación de las diferentes entidades del orden nacional y territorial. El principal riesgo en este tipo de contratación se deriva de la contratación directa que permite la ley con el objetivo de agilizar y garantizar la atención de las necesidades previstas dentro del estado de emergencia.

Por una parte, la Unidad de Análisis de la Información de la Diari revisó, entre el 10 de marzo y el 31 de mayo de 2020, 38.789 contratos registrados en la base pública del Sistema Electrónico para la Contratación Pública por un valor de 3.4 billones de pesos, relacionados con la Emergencia Económica, Social y Ecológica dirigida a la atención del COVID-19. El 64 % del valor de estos de estos contratos (2,2 billones de pesos) han tenido como objeto la adquisición de alimentos para la población vulnerable, así como la compra de elementos de bioseguridad, equipos e insumos médicos. De estos procesos de contratación, la CGR generó al 31 de mayo de 2020, 302 alertas preventivas de presuntos sobrecostos cuyo valor es de 464.465 millones de pesos, es decir, el 21 % de los 2,2 billones de pesos analizados que tienen que ver con alimentos, elementos y equipos para atender la emergencia sanitaria por entidades adscritas a 25 departamentos, 22 ciudades capitales y 112 municipios (CGR, 2020).

Por otra parte, las entidades territoriales han renegociado y ajustado costos en contratos con alertas que sumaban 79.002 millones de pesos, con lo que redujeron su valor a 46.879 millones de pesos y consiguieron que los presuntos sobrecostos, estimados inicialmente 28.701 millones de pesos, bajaran a 6.353 millones de pesos. En esta misma línea, fueron cancelados nueve contratos que presentaban este tipo de irregularidades por un valor de 13.667 millones. En 22 procesos de contratación las entidades ajustaron costos, generando beneficios por 2.813 millones (CGR, 2020).

El nuevo programa de crédito (CO-L1266) para el fortalecimiento institucional promueve acciones para robustecer el monitoreo y la vigilancia de los recursos públicos

ejecutados por las entidades territoriales, a través de un sistema nacional de control fiscal. Por lo anterior, el marco de referencia expuesto en esta sección se puede tomar como un estudio piloto de los potenciales beneficios de ejecutar un sistema de control fiscal. Bajo este precepto, se presenta una oportunidad única para realizar un cálculo de beneficios derivado del esfuerzo explícito de los organismos de control, en el contexto real en el que se utilizan los recursos existentes.

Sin embargo, los beneficios obtenidos en el estudio piloto se lograron en un contexto excepcional (COVID-19), lo cual genera un interrogante acerca de la posibilidad de replicarlos en otros contextos. En términos generales, los problemas asociados a replicar los resultados de un estudio piloto en la población general es denominado problema de escalabilidad (Al-Ubaydli, Lee, List, Mackevicius, & Suskind, 2021). En el caso bajo análisis, en el piloto en contexto de pandemia que generó una condición de estrés excepcional, se generaron ahorros importantes resultantes de la renegociación y cancelación de los contratos analizados, lo que permite establecer que existe un beneficio potencial importante como consecuencia de priorizar la capacidad de hacer controles exhaustivos ante situaciones demandantes en el control fiscal. Adicionalmente, la presión sobre las cuentas fiscales en el contexto de la pandemia probablemente sea más fuerte que en un contexto normal. Esto es, se deben tener en cuenta los problemas que pueden surgir al calcular beneficios extrapolando el cálculo de ahorros fiscales derivados de los contratos del COVID-19 a otros contratos de la administración pública.

Por todo lo expuesto anteriormente, en este informe se supone que los ahorros observados por el incremento del control fiscal en el contexto de la pandemia serán replicados solamente en una fracción de los contratos de la administración pública. Es pertinente aclarar que, teniendo en cuenta que las nuevas funciones de la CGR se incorporan jurídicamente entre 2019 (Acto legislativo 4 del 18 de septiembre de 2019³⁴) y marzo de 2020 (Decreto 403 del 16 de marzo de 2021³⁵), no es posible ubicar escenarios distintos al de la pandemia para documentar el ejercicio de las nuevas funciones institucionales. En complemento, la Banca Multilateral exige que la definición de escenarios para efectos del análisis económico, sean determinados con fundamento en datos y evidencia empírica que respalden la intervención. En este caso, la evidencia que se ajusta a los requerimientos de la Banca Multilateral para el análisis de impacto de la operación es la correspondiente al control preventivo en la contratación relacionada a la crisis de COVID-19.

³⁴ Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.

³⁵ Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

En la Tabla 2 se presentan los datos, y sus respectivas fuentes, empleados para los cálculos del beneficio del proyecto.

Tabla 2. Datos utilizados para el cálculo de beneficios

Dato	Línea de Base	Fuente
Ahorro generado por renegociaciones de contratos COVID-19	2020	CGR
Ahorro generado por cancelaciones de contratos COVID-19	2020	CGR
Valor de contratos registrados por COVID-19	2020	CGR
Valor de contratos de suministros	2019	CGR

Fuente: BID (2021)

En la Tabla 3 se presentan los supuestos que se han considerado para efectuar las estimaciones.

Tabla 3. Supuestos usados para las estimaciones

Variable	Valor
Tipo de cambio (COP por USD) al 31/12/2019 ⁴	3.277
Tasa de descuento	12 %

Fuente: BID (2021)

Se supone que el tipo de cambio nominal se mantiene constante (3.277 pesos colombianos por dólar estadounidense). Finalmente, la tasa de descuento que se utiliza para calcular los valores presentes es de 12 %, que es la tasa empleada por la Banca Multilateral en la evaluación de proyectos, especialmente aquellos que proveen bienes públicos cuyos resultados afectan a las generaciones futuras. Se debe resaltar que esta tasa es una medida ponderada del costo económico de oportunidad del capital y la tasa marginal de preferencia temporal. En el caso de la Banca Multilateral, se trata de una tasa de descuento constante y está fijada en 12%. Su determinación responde a análisis internos para la región.

Cálculo de los beneficios

El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos y datos:

- Los beneficios se computan a partir del año 2022 en la medida que la operación inicia en el año 2021 y se perciben durante 10 años.
- Los beneficios que se tienen en cuenta en esta evaluación corresponden a aquellos percibidos directamente por los beneficiarios del programa³⁶.
- La tasa de descuento utilizada es del 12 %, según el estándar del BID.

El cálculo de los beneficios que se realiza a continuación es conservador ya que los beneficios finales podrían ser mayores a los estimados en este informe principalmente por dos razones. En primer lugar, debido a la imposibilidad de estimar beneficios indirectos sobre no beneficiarios del programa, los beneficios estimados son un subconjunto de los beneficios totales. Dado que los estudios empíricos no ofrecen suficiente evidencia sobre la magnitud y relevancia de estos impactos indirectos, se asumen como cero en todos los escenarios. En segundo lugar, al asumir que los beneficios se perciben por 10 años, luego de transcurrido el período de análisis no se computarán beneficios, aunque es altamente probable que existan. Por lo tanto, el análisis que se presenta a continuación debe tomarse como una cota inferior, siendo posible que los beneficios del proyecto sean mayores.

El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales que se esperan recuperar como consecuencia del mayor control fiscal. El cálculo se basa en los ahorros generados por las renegociaciones y cancelaciones de contratos de alimentos, insumos médicos y elementos de bioseguridad relacionados con la Emergencia Económica, Social y Ecológica dirigida a la atención del COVID-19.

La Tabla 4 presenta el cálculo de referencia para estimar los beneficios del programa. En los contratos de referencia, el ahorro de recursos públicos representó un 1,14 % sobre el total del valor de los contratos referidos al COVID-19.

Tabla 4. Cálculo del ahorro fiscal generado en el marco de referencia mayo – marzo de 2020

Dato/Concepto/Variable	Valor	Fuente
1. Ahorro por renegociaciones de contratos COVID	22.348 millones de pesos	CGR

³⁶ Tipo de cambio oficial del Banco de la República de Colombia al 31 de diciembre de 2019. Este tipo de cambio corresponde al valor a la fecha de inicio de la preparación del análisis

Dato/Concepto/Variable	Valor	Fuente
2. Ahorro por cancelaciones de contratos COVID	2.814 millones de pesos	CGR
3. Valor de contratos registrados por COVID ³⁷	2.200.000 millones de pesos	CGR
4. Ahorro fiscal en porcentaje = $(1+2) / 3 * 100$	1,14 %	

Fuente: BID (2021)

Dado que el nuevo programa de crédito para la transformación digital promueve acciones para profundizar los controles sobre los recursos públicos, el cálculo de los beneficios implica escalar el esfuerzo realizado con los contratos del COVID-19 a otros contratos de la administración pública. Para ello, se considerarán los contratos de suministros que son aquellos que más asemejan a los contratos COVID en su tipología contractual (al ser contratos de compraventa de suministros). En el año 2019, el valor de los contratos de suministros fue de 24 billones de pesos colombianos³⁸ (CGR, 2019).

Para calcular los beneficios en el escenario base se realizan dos supuestos. Como se presenta en la Tabla 5, el primer supuesto es que el 1,14 % de ahorro observado en los contratos en el contexto de la pandemia serán aplicados al 20 % del universo de contratos de suministros³⁹.

Tabla 5. Beneficios del programa bajo el primer supuesto

Beneficios del programa	Valor
Ahorro fiscal en porcentaje = $(1+2) / 3 * 100$	1,14 %
Valor de los contratos de suministros en COP	24.419.416.176.889
Ahorro esperado generado por control fiscal en COP	279.291.522.655,86
Ahorro esperado generado por control fiscal USD	85.224.165,78

³⁷ El análisis se basa en los contratos por alimentos, insumos médicos y elementos de bioseguridad, que representan un 64 % del valor total de los contratos que surgen por la Emergencia Económica, Social y Ecológica dirigida a la atención del COVID-19.

³⁸ En 2019, el monto de los contratos de suministros representó el 9,2 % del monto de la totalidad de los contratos de la administración pública.

³⁹ Para una discusión de literatura relevante, ver De Michele, y Pierri (2020).

Fuente: Elaboración propia con base en BID (2021)

El segundo supuesto es que los beneficios se irán obteniendo en forma progresiva, comenzando con un 10 % en el año 1 (2022), incrementándose 10 puntos porcentuales por año, de forma tal de llegar al 100 % en el año 10 (2031), como se presenta en la Tabla 6. Este segundo supuesto se fundamenta en literatura que estudia los tiempos que demanda la escalabilidad de los proyectos (Hartmann & Linn, 2008). Los beneficios son consecuencia de la implementación escalada de las actividades desarrolladas en el marco del proyecto. Así las cosas, la rentabilidad esperada de recuperar 1,33 dólares por cada dólar invertido es una consecuencia de la implementación de las medidas adoptadas en un periodo de tiempo determinado (10 años) bajo una lectura conservadora.

Tabla 6. Beneficios del programa bajo el segundo supuesto

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aumento porcentual de los beneficios	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%

Fuente: elaboración propia con base en BID (2021)

De acuerdo con los supuestos seleccionados, los beneficios totales se obtendrán por 10 años y crecerán en forma progresiva. Asimismo, a efectos de obtener el valor actual se utilizará una tasa de descuento del 12 % (como es usual en la Banca Multilateral), por lo que los beneficios totales se calculan mediante la siguiente fórmula:

$$B_I = \sum_{t=1}^{10} \frac{B_t}{1,12^t}$$

donde B denota los beneficios, t indica el año corriente e I se refiere a que los beneficios son generados por el programa.

3.2.2. Identificación de costos

El cálculo de los costos se efectúa utilizando los siguientes supuestos y datos:

Los costos correspondientes al programa ascienden a USD 30 millones, según la propuesta de desarrollo de la operación. (BID, 2021)

Se ejecutarán USD 1,5 millones en el 2021, USD 12 millones en el año 2022, USD 10 millones en el año 2023 y USD 6,5 millones en el año 2024.

La tasa de descuento utilizada es del 12 %, según el estándar del BID.

Los costos de operación se calculan como el valor presente del flujo de gastos del proyecto. La fórmula utilizada es:

$$C = \sum_{t=0}^3 \frac{E_t}{1,12^t}$$

donde C denota los costos, E es el egreso anual para el programa y t indica el periodo. El valor presente de los costos es igual a USD 24 millones.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

Debido a la importancia de los supuestos sobre los que se basa el análisis, en la Tabla 7 se presentan los resultados en paralelo al análisis de sensibilidad. Se consideran tres escenarios (base, conservador y favorable). En el escenario base, presentado en la sección anterior, se considera que el ahorro fiscal derivado del programa alcanza el 20 % del valor de los contratos de suministros de 2019. En el escenario conservador este porcentaje de ahorro es el 15 % mientras que, en el escenario favorable, es el 25 % del valor de los contratos de suministros.

Tabla 7. Análisis costo - beneficio con escenarios

Escenario	Valor presente de los costos (USD)	Valor presente de los beneficios (USD)	Valor presente neto (USD)	Razón Beneficio Costo	TIR Social
Escenario base	24.812.796	44.153.467	19.340.671	1,78	28,40 %
Escenario conservador	24.812.796	33.115.101	8.302.304	1,33	19,52 %
Escenario favorable	24.812.796	55.191.834	30.379.038	2,22	36,60 %

Fuente: BID (2021)

Utilizando una tasa de descuento del 12 %, el valor presente neto del programa es igual a USD 19.340.671. La relación beneficio a costo del programa es igual a 1,78 (se espera recuperar 1,78 dólares por cada dólar invertido). La Tasa Interna de Retorno (TIR) social es igual a 28,40 % (BID, 2021).

En el escenario más conservador, la TIR social es igual a 19,52 %, y la relación beneficio a costo igual a 1,33. En el escenario más favorable la TIR social es igual a 36,60 %, con una relación beneficio a costo igual a 2,22.

Como conclusión, puede afirmarse que el programa posee una alta rentabilidad social aún en escenarios conservadores. Muchos de los efectos del programa podrían corresponder a beneficios de difícil cuantificación. De esta forma el análisis que se presentó debe tomarse como una cota inferior, pudiendo ser los beneficios del programa sustancialmente mayores.

3.3. Espacio fiscal

El endeudamiento (USD 30 millones) se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, atendiendo la capacidad de pago de la Nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política y la normativa vigente.

La presente autorización afecta el espacio fiscal de la CGR. En el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2021-2024, se incluyó el Programa por un monto de USD 30 millones a ser ejecutados en 4 años.

La CGR será responsable de validar año a año durante la ejecución del crédito el cumplimiento de los techos presupuestales definidos en los MGMP y Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y de priorizar el espacio fiscal en el rubro de inversión para ejecutar el valor total del crédito en el tiempo estimado de ejecución (4 años). Lo anterior guardando consistencia con el MFMP y la cuota de inversión para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones que se comunique en cada vigencia.

En la Tabla 8 se presenta el espacio fiscal de inversión de la CGR, y las necesidades de recursos programadas para adelantar la operación de crédito en un plazo de hasta cuatro años, comprendido en el período 2021-2024. Como se observa, la operación de crédito cuenta con el espacio fiscal y se ajusta a los techos presupuestales, en consistencia con el MGMP aprobado mediante el Documento CONPES 3965 de 2019⁴⁰, y se alinea con el MFMP.

⁴⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3965.pdf>.

Tabla 8. Espacio Fiscal CGR y recursos de crédito programados

Millones de pesos					
Concepto	2021	2022	2023	2024	Total
Espacio Fiscal Inversión	161.817	111.401	114.743	118.185	506.146
Monto por financiar con recursos del crédito sometido a consideración ^a	12.417	40.120	43.812	19.176	115.527

Fuente: DNP (2021), con información de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (MGMP 2021-2024)

Nota: ^a Tasa de cambio en pesos colombianos; 2021: 3,747; 2022: 3,811; 2023: 3,876; 2024: 3,950. Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica.

3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

La experiencia con la que cuentan los organismos financieros multilaterales es estratégica en la evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada. La posibilidad de replicar y aprender de experiencias y lecciones de diferentes países del mundo, en particular, de la región y de otras entidades nacionales, hacen que la financiación multilateral adquiera particular interés. En la Tabla 9 se presenta la experiencia relevante de la banca multilateral en Colombia en la ejecución de programas y proyectos similares.

Tabla 9. Experiencia relevante de la banca multilateral en Colombia

Año	Nombre crédito	Objetivo	Monto	Fuente
2001	Mejoramiento de la Resolución de Conflictos Judiciales	Comprobar que un cambio en la organización integral de los juzgados conseguiría producir una transformación para asegurar mayor oportunidad, calidad y productividad en la resolución de conflictos judiciales.	USD 5.000.000	Banco Mundial (BM)
2002	Mejoramiento de la resolución de conflictos judiciales	Diseñar y poner a prueba una estrategia de cambio participativa e integral, con el propósito de mejorar la resolución de conflictos.	USD 3.900.000	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BM
2003	Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación ^(a)	Contribuir a la modernización del Estado mediante el afianzamiento y consolidación de su sistema de control	USD 64.000.000	BID
2005	Donación Japonesa para la preparación del	Evaluación de las necesidades del sector justicia	USD 75.000	BM

Año	Nombre crédito	Objetivo	Monto	Fuente
	proyecto de desarrollo del sector justicia			
2010	Fortalecimiento a los Servicios de Justicia	Fortalecimiento de los servicios de justicia para proporcionar soluciones oportunas, a las controversias con los ciudadanos	USD 20.000.000	BM
2010	Fortalecimiento de los Servicios de Justicia	Fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia	USD 20.136.682	BID
2012	Programa de Fortalecimiento a la Defensa Jurídica del Estado ^(b)	Mejorar la efectividad de la gestión de la defensa jurídica del Estado para disminuir los pagos por fallos desfavorables	USD 25.000.000	BID
2016	Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República	Fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal	USD 30.000.000	BID
2018	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo	Mejorar la efectividad de la gestión institucional de la DPC	USD 18.000.000	BID
2019	Contrato de Servicios de Asesoría Reembolsables	Mejorar la eficiencia y transparencia en la prestación de servicios de justicia en Colombia con la modernización de gestión judicial con apoyo de las tecnologías de información	4.655.145.000 de pesos	BM
2019	Fortalecimiento institucional para la transparencia y la eficiencia de la Corte Constitucional	Incrementar la confianza y el acceso a la justicia, a través del fortalecimiento de la transparencia y eficiencia de la Corte Constitucional	EUR 3.000.000	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania
2021	Digitalización de la Justicia en Colombia	Incrementar la efectividad, la eficiencia y la transparencia del sistema de justicia para resolver los procesos judiciales y mejorar las necesidades jurídicas de los ciudadanos	USD 100.000.000	BID

Fuente: DNP (2021).

Notas: (a) Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación: ha tenido tres fases por valor total de USD 64 millones. (b) Programa de Fortalecimiento a la Defensa Jurídica del Estado: ha tenido dos fases por valor total de USD 25 millones.

De lo anterior se puede concluir que (i) ha habido un acompañamiento histórico de la banca multilateral en procesos de modernización y fortalecimiento institucional de las entidades de control, así como de las del sector justicia, esto les ha permitido conocer los sectores, identificar fortalezas y debilidades así como oportunidades de mejora; y (ii) muchos de los apoyos brindados han implicado desarrollos tecnológicos en cada una de las entidades, tales como la CGR, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del

Pueblo, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado y la Rama Judicial, la presencia de la banca en estos procesos permiten replicar las buenas prácticas y mitigar cuellos de botella en la ejecución de los proyectos.

Esta experiencia le ha permitido a la banca multilateral, como ya se mencionó, identificar buenas prácticas y cuellos de botella en la ejecución de los proyectos con las particularidades de la ejecución de recursos del Presupuesto General de la Nación en Colombia. Adicionalmente, el acompañamiento y asesoría técnica permanente por parte de la banca, la aplicación de estrictos estándares técnicos, de contratación y supervisión, y el estricto seguimiento al cumplimiento de los objetivos trazados en los proyectos justifican el valor agregado que representa para el país el financiamiento de iniciativas con estos organismos.

Además, es importante mencionar que las condiciones financieras ofrecidas por la banca multilateral son bastante favorables y competitivas en términos de plazo, período de gracia y tasas de interés comparado con la tasa de emisión de deuda externa de la República de Colombia en los mercados internacionales, lo que la constituye una fuente de financiación ventajosa para la Nación en términos de costo. Lo acabado de mencionar, más la experiencia técnica de la banca, logrando incorporar mejores prácticas para beneficio del programa en los aspectos técnicos, desde la estructuración, implementación y seguimiento, brindando acompañamiento en cada una de las etapas con todo el equipo profesional y con los sistemas de información.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA A FINANCIAR

La presente sección describe de manera detallada el programa y los componentes que se financiarán con cargo a la operación de crédito externo para llevar a cabo los objetivos propuestos.

4.1. Objetivo general

El objetivo general del programa es incrementar la efectividad del control fiscal de la CGR.

4.2. Objetivos específicos

OE 1. Incrementar la productividad de la CGR en el cumplimiento de sus funciones.

OE 2. Incrementar los niveles de eficacia en el ejercicio del control fiscal.

OE 3. Incrementar las oportunidades para la participación ciudadana a partir de un enfoque ciudadano y de integridad.

4.3. Componentes

La propuesta de fortalecimiento institucional que se describe a continuación se ha construido y fundamentado teniendo en cuenta la necesidad de generar valor público en la gestión de la entidad (BID, 2021). El concepto de valor público hace referencia a la generación de valor agregado en términos de calidad de los servicios que presta el Estado a la ciudadanía, las regulaciones que facilita para el bienestar de toda la sociedad y el ejercicio de creación de políticas públicas que buscan satisfacer necesidades propias de la población (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2016). En complemento, para la formulación de la propuesta, resulta necesario definir con claridad los mecanismos y canales para que la creación, generación de objetivos y entrega de valor público contemple a todos los segmentos del público objetivo.

Precisado lo anterior, con el fin de responder al objetivo general y a los objetivos específicos, el proyecto está estructurado en tres componentes técnicos los cuales, a su vez, corresponden a cada uno de los objetivos específicos.

4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la transformación digital.

En línea con el objetivo de incrementar la productividad de la CGR en el cumplimiento de sus funciones, el primer componente está orientado a la creación y desarrollo de los modelos y estrategias para la transformación digital. Asimismo, se buscará incrementar las capacidades para la innovación y la digitalización a través del uso de tecnologías actuales y emergentes. Es importante mencionar, que la transformación digital implica procesos de cambio estratégico con visión a largo plazo, en donde el uso de las tecnologías digitales involucra no sólo el aspecto tecnológico, sino los procesos y la cultura de la entidad, impactando los procesos, servicios, y en general, la interacción con sus usuarios. Asimismo, se aborda la generación de cambios estratégicos en el acceso a los servicios de la entidad para resolver problemas o atender sus necesidades, aspectos que deben ser resueltos y mejorados a través de tecnologías digitales. Dentro de las actividades a realizarse con cargo a este componente se encuentran las siguientes:

- Desarrollar e implementar la estrategia de transformación digital, lo que implica definir estrategias para el proceso de transformación cultural, de operación y de gestión institucional, dirigido a lo digital, con el propósito de responder a las nuevas funciones de la CGR, proporcionando un enfoque que acelere el cambio contando con una hoja de ruta que permite entender los mejores escenarios de implementación de la transformación digital

- Implementar un modelo de gobierno de datos, el cual estará basado en: (i) la revisión de los principios y políticas del modelo de gobierno de datos con que cuenta la CGR, incluyendo las nuevas funciones y competencias institucionales; y (ii) la definición y adopción de nuevos estándares, para el cumplimiento de los objetivos misionales, que incluirán la definición de metadatos funcionales que contemplen una desagregación por criterios de género y diversidad, entre otros, relevantes para el control fiscal en la medida que son claves para el conocimiento de los destinatarios.
- Implementar los modelos semánticos asociados a los datos y la información buscando generar una estructura para la descripción de los datos y estandarización de conceptos que permitan interoperar la información de forma automatizada.
- Fortalecer la capacidad de gestión por procesos desde un enfoque digital (no previsto con anterioridad) y vinculado a las nuevas funciones de la entidad, así como la automatización de los mismos.
- Desarrollar mecanismos de interoperabilidad con actores externos, como los organismos de control y entidades como la Agencia Nacional de Contratación Pública, Ministerio de Hacienda y el DNP, entre otros, permitiendo responder a las nuevas funciones de la entidad y facilitar la entrega de servicios en línea a grupos de valor y partes interesadas, mediante el intercambio de datos e información entre sistemas.
- Diseñar e implementar un modelo de riesgos en el control fiscal que permita identificar las vulnerabilidades y amenazas desde el perfilamiento de los sujetos de control y determinar acciones para la mitigación de riesgos, y así avanzar en ejercicios de auditoría enfocados en la prevención. Diseñar e implementar el modelo de gestión, implementación y ciclo de vida de la identidad digital de los servidores de la CGR y aquellos relacionados con la expedición de certificados electrónicos relacionados con el control fiscal (sanciones) que expide la entidad.

4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de las herramientas digitales para el control fiscal

El segundo componente busca incrementar los niveles de eficacia en el ejercicio del control fiscal mediante la incorporación de herramientas digitales. En correspondencia con este fin, se pretende integrar sistemas de información desarrollados por la CGR e implementar políticas y controles que permitan mejorar el seguimiento y gestión de la información que se produce para la toma oportuna de decisiones. En esta medida, se contemplan dos líneas principales enfocadas, por un lado, en el desarrollo de estrategias y herramientas para seguimiento de la información en el ciclo fiscal y por otro, en el desarrollo de estrategias

para la protección y seguridad de los datos. Para el cumplimiento del objetivo del componente se tienen previstas, entre otras las siguientes actividades:

- Implementar un sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del ciclo de control fiscal para la adopción de decisiones.
- Desarrollar un mapa georreferenciado de control fiscal, que proporcione la mayor cantidad de información contractual y de ejecución de los recursos públicos, incluyendo la toma de evidencias digitales y la identificación de riesgos de presunto daño fiscal, y proveer información clave para la vigilancia de la gestión fiscal, incluyendo la ciudadana, y el control de resultados que realiza la CGR.
- Implementar mecanismos de Control Fiscal Remoto para adelantar acciones de vigilancia y control con medios digitales en lugares remotos o difícilmente accesibles por sus características geográficas y/o dificultades de acceso que respondan a diversas particularidades territoriales.
- Diseñar la metodología para establecer líneas de trabajo en la gestión de información y analítica de datos.
- Diseñar e implementar un modelo de *data lake* basado en *big data*, que permita la integración de los datos a gran escala a partir de arquitecturas flexibles y versátiles para atender las necesidades de los usuarios a través de un análisis integral, completo y confiable. Para esto, se identificarán los procesos, actores, arquitecturas de solución, fuentes de datos e infraestructura, entre otros. Implementar un metabuscador basado en procesamiento de lenguaje natural. mediante técnicas de inteligencia artificial para seleccionar y responder las preguntas solicitadas.
- Fortalecer la gestión, infraestructura y servicios tecnologías de la Información y la comunicación, reforzando la eficiencia y la transparencia en la prestación de los servicios de control fiscal. Diseñar e implementar una estrategia de ciberseguridad, con el fin de articular los lineamientos de seguridad de la entidad y gestionar eficazmente los riesgos. Asimismo, con el fin de soportar adecuadamente la prestación de los servicios ciudadanos digitales, se consolidará el Centro de Operaciones de Seguridad de la CGR, teniendo en cuenta prácticas como ciber-analítica y ciber-inteligencia, en línea con la estrategia de transformación digital de la entidad.

4.3.3. Componente 3. Enfoque ciudadano e integridad.

El tercer componente busca incrementar las oportunidades para la participación ciudadana y la integridad en el ciclo de control fiscal a través del acercamiento de la gestión

de la entidad a la ciudadanía y la generación de confianza a partir de la relación permanente entre actores, teniendo en cuenta los esfuerzos nacionales por consolidar el modelo de Estado abierto. En este orden de ideas, este proceso incluye etapas de apropiación de los servidores públicos hacia la apertura de su gestión a la ciudadanía y también la disposición al cambio de procesos y procedimientos institucionales frente a la transformación digital, la comunicación institucional interna y externa, así como el fortalecimiento de la integridad. Con el fin de responder a este objetivo, este componente se desarrolla por medio de las siguientes actividades.

- Diseñar e implementar una estrategia para la atención, acercamiento y participación ciudadana, incluyendo la atención diferencial por diversidad poblacional que apunta directamente a la satisfacción de necesidades de atención y participación no satisfechas.
- Diseñar e implementar un tablero de control con indicadores de género y diversidad para conocer mejor las necesidades de la población con enfoque diferencial, para suplir los retos que presenta actualmente la entidad en materia de disposición de información detallada por género o grupo poblacional en el cumplimiento de sus labores misionales, así como en el sistema de atención al ciudadano.
- Diseñar e implementar un sistema de trazabilidad de las denuncias o requerimientos ciudadanos.
- Apoyar la implementación de una metodología para auditar los recursos públicos destinados al cumplimiento de los ODS, con énfasis en el ODS 5 y generar alertas para la implementación de acciones de mejora.
- Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento del control de integridad y conflicto de intereses. para generar confianza en la ciudadanía, buscando la priorización de los intereses públicos sobre los privados, teniendo en cuenta la ampliación de las competencias de la CGR y sus efectos institucionales.
- Diseñar e implementar una estrategia para profundizar la promoción de las veedurías ciudadanas. Diseñar e implementar una estrategia de gestión cultural del cambio y de formación digital continua que será transversal a los tres componentes y tendrá enfoque de género y diversidad, así como fortalecer las capacidades de los servidores a partir de su formación.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

El organismo ejecutor del programa será la CGR, entidad que cuenta con experiencia en ejecución de proyectos financiados con crédito externo, al haber ejecutado recientemente

el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Contraloría General de la República de Colombia CGR- BID 3593. En ese sentido, conoce a cabalidad las normas y requisitos exigidos por este tipo de financiadores, y están en capacidad de adelantar una adecuada gestión fiduciaria del programa.

La CGR contará con un equipo especializado en ejecución de créditos con banca multilateral denominado Unidad Ejecutora del Programa (UEP) que estará adscrita al Despacho del Contralor. La UEP estará conformada como mínimo por un gerente del programa, y por cuatro (4) profesionales especialistas en: tecnología de la información (1), adquisiciones con normativa de la banca multilateral (1), planeación y monitoreo (1), financiero con experiencia en temas de banca multilateral (1). La UEP elaborará un reglamento operativo del Programa que identifique en detalle los procedimientos, requisitos y controles necesarios para la ejecución de los recursos de crédito.

Es importante resaltar que las funciones en materia de ordenación de gasto serán las ordinarias de la CGR y que el programa descrito en el presente documento está alineado con la misionalidad de la entidad ejecutora.

4.5. Financiamiento

El programa tiene un costo total de hasta USD 30 millones, el valor total será financiado con recursos de crédito. La Tabla 10 describe el presupuesto consolidado por componentes del programa, con su respectivo monto estimado y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a la administración del programa. A su vez es importante mencionar que la operación no tendrá contrapartida local.

Tabla 10. Costo por componentes

Componentes del programa y administración	Millones de USD	Participación porcentual
Componente I. Fortalecimiento de capacidades institucionales para la transformación digital	9,2	30,67
Componente II. Fortalecimiento de las herramientas digitales para el control	15	50,00
Componente III. Enfoque ciudadano e integridad	4	13,33
Administración u otros gastos contingentes	1,8	6,00
Total	30	100,00

4.6. Programación de desembolsos

El desembolso de los recursos de financiamiento externo se proyecta en un plazo de cuatro años (48 meses). En la Tabla 11, se presenta el detalle de la programación de desembolsos desagregada por año, con una planeación y asignación presupuestal independiente para cada anualidad.

Tabla 11. Programación estimada de desembolsos

Millones de USD					
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Desembolsos	3,3	10,5	11,3	4,9	30
%	11,05	35,09	37,68	16,18	100,00

4.7. Seguimiento y evaluación

4.7.1. Indicadores del programa

El programa cuenta con indicadores preliminares de impacto y resultado, los cuales se presentan en la matriz de resultados (Anexo A).

Para lograr el objetivo general, se buscará un incremento en los ahorros fiscales generados por la mayor capacidad de actuación de la CGR en el ejercicio del control fiscal. A nivel de objetivos específicos, se espera: (i) incrementar en los índices de productividad de la CGR para cumplir adecuadamente sus nuevas funciones; (ii) incrementar los niveles de eficacia en el ejercicio del control; y (iii) incrementar las oportunidades para la participación ciudadana. Estos resultados serán evaluados con los siguientes indicadores: (i) cantidad de procesos automatizados; (ii) número de alertas con seguimiento; y (iii) número de veedurías ciudadanas. Los indicadores se presentan en la Tabla 12, la

Tabla 13 y la

Tabla 14 a continuación:

Tabla 12. Indicadores de impacto

Impacto	Indicador de Impacto	Frecuencia	Disponible desde	Metodología Evaluación
Incrementar la capacidad de control preventivo en el	Ahorros generados por renegociación o cancelación de contratos,	Anual	2020	Antes y después sin tendencia

Impacto	Indicador de Impacto	Frecuencia	Disponible desde	Metodología Evaluación
monitoreo y seguimiento a la contratación pública	para los cuales la CGR ha identificado un potencial detrimento fiscal.			

Tabla 13. Indicadores de Productos según información actual

Resultado	Indicador de Resultado	Frecuencia	Disponible desde	Metodología de Evaluación
R.1. Incrementar la productividad mediante la incorporación de tecnología que permita potenciar el uso de los recursos existentes	I.R.1.1. Proporción de tareas automatizadas	Anual	2019	Antes y después sin tendencia
R.2. Incrementar la capacidad para hacer un monitoreo y seguimiento de la información que se produce	I.R.2.1. Proporción de alertas con seguimiento sobre el total de alertas	Anual	2020	Antes y después sin tendencia
R.3. Mayor participación ciudadana en el ciclo de control fiscal a través de nuevas herramientas digitales	I.R.3.1. Porcentaje de participación ciudadana a través de canales digitales	Anual	2020	Antes y después sin tendencia

Tabla 14. Indicadores de resultado por componente

Indicadores	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Meta
Componente 1: Fortalecimiento de capacidades institucionales para la transformación digital			
1.1 Estrategia de transformación digital, diseñada e implementada	0	2020	1
1.2 Modelo de gobierno de datos y definición de estándares en función de las nuevas competencias, diseñado e implementado	0	2020	1

Indicadores	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Meta
1.3 Modelo semántico de documentos y expediente electrónico y datos asociados a los mismos, diseñado e implementado	0	2020	1
1.4 Estrategia de gestión por procesos diseñada e implementada	0	2020	1
1.5 Estrategia para la implementación de la automatización de procesos, diseñada e implementada	0	2020	3
1.6 Estrategia de interoperabilidad diseñada e implementada	0	2020	0
1.7 Modelo de riesgos y alertas para el ciclo de control fiscal diseñado	0	2020	1
1.8 Modelo de identidad digital diseñado e implementado	0	2020	1
1.9 Modelo de gestión de derechos digitales diseñado e implementado	0	2020	1
Componente 2: Fortalecimiento de las herramientas digitales para el control fiscal			
2.1 Sistema de control, seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) diseñado e implementado	0	2020	1
2.2 Herramienta de georreferenciación de control fiscal diseñada e implementada	0	2020	1
2.3 Modelo de operación del sistema de Control Fiscal Remoto diseñado e implementado	0	2020	1
2.4 Metodología para establecer líneas de trabajo de solicitudes de identificación y de fuentes de información y analítica de datos diseñada	0	2020	1
2.5 Modelos de analítica para el control fiscal preventivo y concomitante diseñados e implementados	0	2020	1
2.6 Modelo de <i>data lake</i> basado en <i>big data</i> diseñado e implementado	0	2020	1
2.7 Sistema metabuscador integral diseñado e implementado	0	2020	1
2.8 Gestión, infraestructura y servicios TIC, adquiridos y en operación	0	2020	3
2.9 Estrategia de ciberseguridad diseñada implementada	0	2020	1
Componente 3: Enfoque ciudadano e integridad			
3.1 Estrategia para la atención, acercamiento y participación ciudadana, diseñada e implementada	0	2020	1

Indicadores	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Meta
3.2 Tablero de control de indicadores de género y diversidad relevantes para ser monitoreados periódicamente, diseñada e implementada	0	2020	1
3.3 Sistema de trazabilidad de las denuncias o requerimiento ciudadanos, diseñado e implementado	0	2020	1
3.4 Estrategia para auditar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con énfasis en el ODS 5, diseñada e implementada	0	2020	1
3.5 Estrategia de fortalecimiento de las capacidades de la CGR en materia de integridad institucional diseñada e implementada	0	2020	1
3.6 Estrategia para profundizar la promoción de las veedurías ciudadanas, diseñada e implementada	0	2020	1
3.7 Estrategia de gestión cultural del cambio y de formación digital continua, transversal a los tres componentes de esta operación, con enfoque de género y diversidad, diseñada e implementada	0	2020	1

4.7.2. Estrategia de seguimiento

El DNP, a través de la Subdirección de Crédito, realizará el seguimiento a las operaciones de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por las entidades ejecutoras, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002, el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establezca el DNP. El seguimiento se hará a partir del primer trimestre posterior a la firma del crédito y hasta su ejecución total. El reporte será realizado por la UEP de la CGR.

Adicional a los informes trimestrales, se adelantarán (i) reuniones periódicas con la UEP; y (ii) reuniones anuales con presencia de la banca multilateral, unidades de gestión y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a fin de realizar seguimiento al crédito.

A su vez, la verificación del logro de las metas de resultado e impacto contenidas en la Matriz de Resultados se realizará mediante evaluaciones intermedia, final y de impacto de la siguiente manera:

- (i) La evaluación intermedia se realizará una vez el crédito se encuentre en la mitad de su ejecución. Teniendo en cuenta, el tiempo transcurrido o el desembolso de los recursos programados.

- (ii) La evaluación final se realizará cuando se haya finalizado la ejecución de los recursos programados, o cuando se cumpla el tiempo previsto para la ejecución del crédito.
- (iii) La evaluación de impacto tendrá por objetivo medir los resultados y el impacto del programa de acuerdo con las pautas acordadas. La evaluación se realizará antes de cerrar la operación y será financiada por el programa.

Las evaluaciones que se van a realizar, así como el diseño, ejecución y presentación de los resultados de estas será coordinado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, según los lineamientos metodológicos que para tal fin establezcan.

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la República (CGR) recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por USD 30 millones, o su equivalente en otras monedas, destinada a financiar el Programa de Transformación Digital de la CGR de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al DNP y a la CGR, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito, de acuerdo con la normativa vigente y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar a la CGR:
 - a. Priorizar en cada vigencia los recursos requeridos para la ejecución del Programa de Transformación Digital de la CGR en el Presupuesto General de la Nación de la entidad, guardando consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
 - b. Realizar la ejecución, seguimiento y evaluación del programa, de acuerdo con los indicadores establecidos para tal fin y elaborar oportunamente los reportes de seguimiento necesarios.
 - c. Garantizar el uso adecuado de los recursos y la efectividad del gasto, prestando especial atención a evitar las duplicidades de esfuerzos y de financiación en el marco de la transformación institucional de la entidad.
4. Solicitar al DNP realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados

Tabla 15. Matriz de Resultados: Impacto Esperado.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año Línea de Base	Año esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación
Objetivo general de desarrollo: Incrementar la efectividad del control fiscal de la CGR						
Ahorros generados por renegociación o cancelación de contratos	Dólares estadounidenses	USD11 millones	2020	2025	USD21,2 millones	Línea de base 2020 más beneficios por los ahorros generados por renegociación o cancelación de contratos en 2025 Fuente: Informes generados por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la CGR

Tabla 16. Matriz de Resultados Esperados.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
Objetivo específico de desarrollo 1: Incrementar la productividad de la CGR para cumplir adecuadamente sus nuevas funciones									
Indicador #1.1	Porcentaje	0	2020	2 %	4 %	6 %	8 %	8 %	Promedio de tareas automatizadas de los procesos priorizados/ promedio de tareas totales de los procesos priorizados
Proporción de tareas automatizadas									Fuente: Informes de avance de la Unidad Ejecutora del programa e informes de avance de la Oficina de Informática de la CGR
Indicador #2.1	Porcentaje	25,8 %	2020	25,8 %	28,2 %	30,8 %	33,4 %	33,4 %	Número de alertas que cuentan con seguimiento sobre las que se conoce el destino final/ número total de alertas emitidas
Proporción de alertas con seguimiento sobre el total de alertas									Fuente: Informes de avance de la Unidad Ejecutora del programa y datos generados por la Oficina de Planeación en coordinación con la Contraloría Delegada Micro

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
Indicador # 3.1 Porcentaje de participación ciudadana canalizada por canales digitales	Porcentaje	37 %	2020	37 %	39 %	43 %	47 %	47 %	Número de requerimientos ciudadanos por canales digitales / Total de requerimientos ciudadanos Informes de avance de la UEP y datos de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana y la Oficina de Planeación de la CGR

Tabla 17. Matriz de Resultados Productos.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
Componente 1: Fortalecimiento de capacidades institucionales para la transformación digital									
1.1 Estrategia de transformación digital, diseñada e implementada	Estrategia	0	2020	1	0	0	0	1	Documento
1.2 Modelo de gobierno de datos	Modelo	0	2020	0	1	0	0	1	Documento

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
y definición de estándares en función de las nuevas competencias, diseñado e implementado									
1.3 Modelo semántico de documentos y expediente electrónico y datos asociados a los mismos, diseñado e implementado	Modelo	0	2020	0	0	0	1	1	Software
1.4 Estrategia de gestión por procesos diseñada e implementada	Estrategia	0	2020	1	0	0	0	1	Documento
1.5 Estrategia para la implementación	Estrategia	0	2020	0	1	1	1	3	Software y hardware

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
de la automatización de procesos, diseñada e implementada									
1.6 Estrategia de interoperabilidad diseñada e implementada	Estrategia	0	2020	0	0	1	0	0	Documento
1.7 Modelo de riesgos y alertas para el ciclo de control fiscal diseñado	Modelo	0	2020	0	0	1	0	1	Documento
1.8 Modelo de identidad digital diseñado e implementado	Modelo	0	2020	0	0	1	0	1	Software y hardware
1.9 Modelo de gestión de derechos digitales diseñado e implementado	Modelo	0	2020	0	0	1	0	1	Software

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
2.1 Sistema de control, seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF) diseñado e implementado	Sistema	0	2020	0	0	0	1	1	Software
2.2 Herramienta de georreferenciación de control fiscal diseñada e implementada	Herramienta	0	2020	0	0	1	0	1	Software
2.3 Modelo de operación del sistema de Control Fiscal Remoto diseñado e implementado	Modelo	0	2020	0	0	1	0	1	Documento
2.4 Metodología para establecer	Metodología	0	2020	0	1	0	0	1	Documento

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
líneas de trabajo de solicitudes de identificación y de fuentes de información y analítica de datos diseñada									
2.5 Modelos de analítica para el control fiscal preventivo y concomitante diseñados e implementados	Modelo	0	2020	0	0	1	0	1	Software
2.6 Modelo de <i>data lake</i> basado en <i>big data</i> diseñado e implementado	Modelo	0	2020	0	0	1	0	1	Software
2.7 Sistema metabuscador integral diseñado e implementado	Sistema	0	2020	0	0	0	1	1	Software

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
2.8 Gestión, infraestructura y servicios TIC, adquiridos y en operación	Servicio	0	2020	0	1	1	1	3	Licencias
2.9 Estrategia de ciberseguridad diseñada implementada	Estrategia	0	2020	0	0	0	1	1	Documento
3.1 Estrategia para la atención, acercamiento y participación ciudadana, diseñada e implementada	Estrategia	0	2020	0	0	1	0	1	Documento
3.2 Tablero de control de indicadores de género y diversidad relevantes para ser monitoreados	Tablero	0	2020	0	0	1	0	1	Software

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
periódicamente, diseñada e implementada									
3.3 Sistema de trazabilidad de las denuncias o requerimiento ciudadanos, diseñado e implementado	Sistema	0	2020	0	0	1	0	1	Software
3.4 Estrategia para auditar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con énfasis en el ODS 5, diseñada e implementada	Estrategia	0	2020	0	0	1	0	1	Documento
3.5 Estrategia de fortalecimiento de las capacidades de la CGR en materia de	Estrategia	0	2020	0	0	1	0	1	Documento

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
integridad institucional diseñada e implementada									
3.6 Estrategia para profundizar la promoción de las veedurías ciudadanas, diseñada e implementada	Estrategia	0	2020	0	0	0	1	1	Documento
3.7 Estrategia de gestión cultural del cambio y de formación digital continua, transversal a los tres componentes de esta operación, con enfoque de género y diversidad, diseñada e implementada	Estrategia	0	2020	0	0	0	1	1	Documento

BIBLIOGRAFÍA

- Al-Ubaydli, O., Lee, M., List, J., Mackevicius, C., & Suskind, D. (2021). How can experiments play a greater role in public policy? Twelve proposals from an economic model of scaling. *Behavioural Public Policy*, 5(1), 2-49. doi:10.1017/bpp.2020.17.
- BID. (2020). *Brechas digitales de género en tiempos de COVID-19*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/brechas-digitales-de-genero-covid-19/>
- BID. (16 de junio de 2020). Plan de Monitoreo y Evaluación Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República CO-L1164 Contrato BID 3593 OC/CO. Bogotá D.C., Colombia.
- BID. (febrero de 2021). Banco Interamericano de Desarrollo, Misión de Análisis Contraloría II. *Programa para la Transformación Digital de la Contraloría General de la República*. Bogotá D.C, Colombia.
- BID. (2021). BID. *Comunicación Oficial Banco Interamericano de Desarrollo*.
- BID. (2021). Comunicado Oficial Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2021). Contribución de la Operación a la Equidad de Género y Diversidad CO-L1266. Bogotá D.C, Colombia.
- CEPAL . (septiembre de 2000). *Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala*. Santiago de Chile .
- CGR. (2019). *Estrategia de articulación con la política de Gobierno Digital*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/456146/Estrategia+de+articulaci%C3%B3n+con+la+pol%C3%ADtica+de+gobierno+digital+2019-2022.pdf/50b762cc-f17c-4d08-8e81-c90ad324d8e0>
- CGR. (2019). *Informe de Evaluación del Desempeño*. Bogotá D.C. Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/449782/Informe+Final+MMD+EFS+CGR+Colombia+2019_unlocked.pdf/611096c8-6eef-4de0-924e-2839eab84552
- CGR. (2021). Comunicado Oficial Contraloría General de la República. Contraloría General de la República.
- Colombia Compra Eficiente. (2020). *Contratos por urgencia manifiesta o régimen especial*. Colombia Compra Eficiente. Obtenido de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibGQ5YTkwNzltZWVhMC00ZTgxLWJmYzg1ODE1NWE0ZGZmNDVklwidCI6IjdiMDkwNDFlTl0NTe1NDlkMC04Y2IxLTc5ZDVlM2Q4YzFiZSIsImMiOiR9>

Colombia. Congreso de la República. (2000, 22 de febrero). *Decreto Ley 271 de 2000*. *Diario Oficial* No. 43.905. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1062857>

Colombia. Congreso de la República. (2011, 12 de julio). *Ley 1474 de 2011*. *Diario Oficial* No. 48.128. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Colombia. Congreso de la República. (2013, 06 de septiembre). *Decreto 1930 de 2013*. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-336728.html?_noredirect=1

Colombia. Congreso de la República. (2014, 06 de marzo). *Ley 1712 de 2014*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

Colombia. Congreso de la República. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1068 de 2015*. Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/getattachment/45c8bb9f-aa8a-4945-81f0-c5aa592306c0/Decreto-1068-de-2015-quot;Por-medio-del-cual-se-ex.aspx>

Colombia. Congreso de la República. (2019, 07 de noviembre). *Decreto 2037 de 2019*. *Diario Oficial* No. 51.130. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2037_2019.html

Colombia. Congreso de la República. (2019, 18 de septiembre). *Acto Legislativo 04 de 2019*. *Diario Oficial* No. 51.080. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2019.html

Colombia. Congreso de la República. (2019, 25 de mayo). *Ley 1955 de 2019*. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

Colombia. Congreso de la República. (2020, 02 de junio). *Resolución Reglamentaria 0762 de 2020*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/452462/OGZ-0762-2020.pdf/8b14c8e8-bf03-4e1d-9fc0-ca316dfd682a?version=1.0>

Colombia. Congreso de la República. (2020, 16 de marzo). *Decreto Ley 403 de 2020*. *Diario Oficial* No. 51.258. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0403_2020.html

Constitución Política de Colombia . (1991). Colombia .

- Contraloría General de la República. (2020). *Una Contraloría para Todos, Informe de Gestión 2019-2020 al Congreso de la República y al Presidente de la República*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1853952/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2019++2020.pdf/c9765c5b-c869-4c80-8e51-9303624be651>
- Contraloría General de la República. (Febrero de 2021). Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República. *Evaluación de impacto del programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República - CGR. Constrato de Préstamo BID 3593/OC-CO. PRODUCTO III. INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA FOCO*.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2016). LA IMPORTANCIA DE LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO EN LAS SOCIEDADES DEL SIGLO XXI. Colombia . Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/la-importancia-de-generar-valor-publico-en-las-sociedades-del-siglo-xxi>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015, 14 de septiembre). Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 30 Millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar. *El programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República. Documento CONPES 3841*. Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de DNP <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3841.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019, 08 de noviembre). *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. Documento CONPES 3975*. Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de DNP <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>
- DNP. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Obtenido de Pacto por Colombia, pacto por la equidad: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- DNP. (2019). *Modelo de Participación Ciudadana - MPC*. Obtenido de https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=S87y_soRaI%3d&tabid=464
- DNP. (11 de febrero de 2021). *Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso por el futuro de Colombia. Documento CONPES 4023*. Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de DNP <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>

- Ernst, & Young. (2020). Implementación del sistema de seguimiento de los planes de mejoramiento de los entes auditados por la entidad. Bogotá D.C.
- Hartmann, A., & Linn, J. F. (31 de October de 2008). Scaling Up: A Framework and Lessons for Development Effectiveness from Literature and Practice. *Wolfensohn Center for Development Working Paper No.5*. .
- Houy, C., Hamberg, M., & Fettke, P. (2019). Robotic Process Automation in Public Administrations. In: Räckers, M., Halsbenning, S., Rätz, D., Richter, D. & Schweighofer, E. (Hrsg.), *Digitalisierung von Staat und Verwaltung*. Bonn: Gesellschaft für Informatik e.V. (S. 62-74).
- Intosai. (2018). *Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Una guía para mejorar el desempeño*. (N. A. Office, Ed.) Obtenido de https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/Strengthening_SAls_ESP.pdf
- Lagunes. (2017). *Guardians of accountability: A field experiment on corruption and inefficiency in local public works*. C-89335-PER-1. International Growth Center.
- Lauletta, M., Rossi, M., Vieyra, J., & Arisi, D. (2019). *Monitoreando la inversión pública. El impacto de MapaRegalías en Colombia*. Documento de trabajo del BID, N° IDB-WP-1059.
- OCDE. (2017). *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*. París: Éditions OCDE. Obtenido de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/entidades-fiscalizadoras-superiores-y-el-buen-gobierno_9789264280625-es
- Secretaría de Transparencia, Comité de Estado Abierto de Colombia. (Noviembre de 2020). *IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto 2020-2022. Colombia: Un Estado Abierto para la consolidación de la equidad y el fortalecimiento de la confianza ciudadana*. Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/Colombia_Action-Plan_2020-2022.pdf
- Transparencia por Colombia. (2021). *Persisten riesgos de corrupción en contratos para atender Covid-19*. Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/08/18/persisten-riesgos-contratos-covid19/>