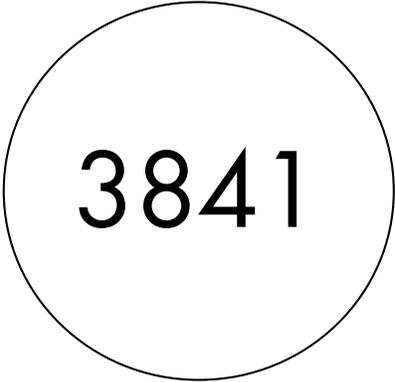


Documento CONPES

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



3841

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, DESTINADO A FINANCIAR EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Departamento Nacional de Planeación: SDS, STIP, DIFP, DJSG, SC, OAJ
Contraloría General de la República
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 14 de agosto de 2015

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Maria Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sanchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las
Comunicaciones

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial y
Secretario Técnico del CONPES

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y
de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

De conformidad con lo establecido en el Parágrafo 2° del artículo 41° de la Ley 80 de 1993¹ y por el Decreto 1068 de 2015² este documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), con el fin de obtener su concepto favorable para contratar, por parte de la nación, un empréstito 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 Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República.

El principal problema que se busca atender con el programa, es la baja efectividad de la Contraloría en el ejercicio de las acciones de control fiscal producto de: i) una limitada calidad en los procesos y resultados de las auditorías, una relativa baja cobertura y un débil seguimiento a las observaciones derivadas del control fiscal dirigidas a mejorar la gestión del gasto público; ii) una baja eficiencia institucional debido a dificultades operativas en los principales procesos misionales, y a la integración y alineación de las herramientas tecnológicas con los mismos; y iii) una limitada transparencia y participación ciudadana dadas las dificultades de acceso a canales de información y comunicación, la baja trazabilidad y oportunidad en la atención de las denuncias ciudadanas, y las capacidades de los funcionarios para gestionar el control fiscal participativo³.

En este contexto, el programa tiene como objetivo fortalecer la efectividad del ejercicio de control fiscal realizado por la Contraloría General de la República, y se encuentra estructurado para ser ejecutado en un horizonte de hasta cinco años a través del desarrollo de tres componentes: i) planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control fiscal; ii) gestión de la información para el control fiscal; y iii) transparencia y participación ciudadana en el control fiscal.

Clasificación JEL: H81

Palabras clave: Control fiscal, entidades fiscalizadoras superiores, transparencia, corrupción, participación ciudadana, crédito, deuda externa, banca multilateral.

¹ Parágrafo 2° del artículo 41° de la Ley 80 de 1993. Operaciones de Crédito Público.

² Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se dictan las disposiciones generales de crédito público. En este sentido, establece que con el fin de obtener autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para iniciar gestiones ante la banca multilateral o bilateral, se requerirá el concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

³ Los desafíos mencionados se detallan en la propuesta para el desarrollo de la operación CO-L1 154, programa de fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	8
3. JUSTIFICACIÓN	10
3.1. Justificación técnica	10
3.2. Justificación económica y social.....	11
3.2.1. Identificación de beneficios	11
3.2.2. Identificación de costos.....	13
3.2.3. Análisis de sensibilidad.....	13
3.3. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada 14	
3.4. Situación financiera.....	15
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	15
4.1. Objetivo	16
4.2. Objetivos específicos.....	16
4.3. Componentes	16
4.3.1. Componente 1: Planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control fiscal 16	
4.3.2. Componente 2: Gestión de la información para el control fiscal	17
4.3.3. Componente 3: Transparencia y participación ciudadana en el control fiscal.	18
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	19
4.5. Costos del programa	21
4.6. Programación de desembolsos	21
4.7. Indicadores del programa.....	21
4.8. Seguimiento	22
5. RECOMENDACIONES	24
6. BIBLIOGRAFÍA	25
7. ANEXO A. MATRIZ DE RESULTADOS	26

Índice de tablas

Tabla 1. Cuantía de fallos periodo 2009-2014	12
Tabla 2. Proyección del cálculo del valor monetario en dólares estadounidenses de los beneficios anuales derivados del programa, 2015-2021	13
Tabla 3. Análisis costo-beneficio del programa según escenarios de sensibilidad	14
Tabla 4. Costos por componentes del programa	21
Tabla 5. Programación de desembolsos, 2015-2019	21
Tabla 6. Indicadores de impacto y resultado	22
Tabla 7. Impacto esperado	26
Tabla 8. Resultado esperado 1	27
Tabla 9. Resultado esperado 2	28
Tabla 10. Resultado esperado 3	29

Índice de figuras

Figura 1. Mecanismo de ejecución del programa	20
---	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AGR	Auditoría General de la República
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DNP
DJSG	Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, DNP
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DNP
EITI	Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas
FEM	Foro Económico Mundial
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> (en español: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (en español: Estándares Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
OAJ	Oficina Asesora Jurídica, DNP
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
SC	Subdirección de Crédito, DNP
SDS	Subdirección Sectorial, DNP
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SICA	Sistema Integral para el Control de Auditorías
SICE	Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal
SIIGEP	Sistema Integral de Información de la Gestión Pública
STIP	Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas, DNP
TIR	Tasa Interna de Retorno
USD	Dólar estadounidense
VPN	Valor Presente Neto

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno complejo de detectar y de medir, que guarda una relación estrecha e inversa con el desarrollo económico. En efecto, el Foro Económico Mundial (FEM) ha identificado que la corrupción es uno de los factores más importantes que afectan de manera negativa la competitividad de los países, al desestimular la inversión, incrementar la desconfianza y afectar la asignación eficiente de recursos (Foro Económico Mundial, 2014). Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar la importancia del ejercicio de la vigilancia y del control fiscal, a través de las acciones de control y sus resultados, encaminados a la mejora de la gestión fiscal de las entidades auditadas. Así mismo, el Informe Nacional de Competitividad 2014, indica que países con mayores niveles de competitividad registran menores niveles de percepción de corrupción.

El rol de la Contraloría General de la República (CGR) es la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación, en procura del buen uso de los recursos públicos y el cumplimiento de los fines del Estado. En este contexto la CGR cumple un papel fundamental en la lucha contra la corrupción y la mejora de la gobernanza pública, como es el de contribuir a la credibilidad y a la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas⁴. Tal como lo reconoce la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la principal función de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) se centra en examinar si los recursos públicos se invierten de forma económica, eficiente, eficaz y de conformidad con las normas vigentes. Su buen funcionamiento permite medir la efectividad de los mecanismos de control, identificar la ineficiencia en el uso de los recursos públicos y sugerir formas en las que las entidades públicas pueden funcionar mejor, contribuyendo con ello al desarrollo de los países (OCDE, 2012).

En este sentido, el control fiscal es una función pública que supone no solo vigilar la destinación y manejo de los bienes y fondos públicos, sino también auditar los resultados e impactos derivados de su administración. Para esto, las prácticas internacionales aplicables a las EFS indican que los órganos de control fiscal deben avanzar, primordialmente, en fortalecer la planificación estratégica de las auditorías y desarrollar capacidades institucionales para adelantar las acciones de control fiscal de manera eficiente, efectiva y eficaz. Esto implica, entre otros aspectos, desarrollar e implementar herramientas para la gestión de riesgos con orientación a resultados, apoyar la profesionalización del servicio, y promover la transparencia y el control fiscal participativo (OLACEFS et al, 2014).

En el caso colombiano, la CGR, como máxima autoridad de control de la gestión fiscal, presenta dificultades para garantizar la efectividad del control fiscal que realiza en

⁴ Sobre el rol de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) consultar: INTOSAI, 2013; World Bank, 1998 y OECD, 2014.

cumplimiento de sus funciones misionales. Lo anterior se debe principalmente a tres factores: deficiencias en la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control; falencias en la integración y alineación de los procesos de la entidad con las herramientas tecnológicas que soportan dichos procesos; y limitada capacidad para gestionar un control fiscal transparente y participativo (Contraloría General de la República, 2014).

Por esta razón, se diseñó el programa de fortalecimiento institucional de la CGR, el cual tiene como objetivo fortalecer la efectividad del ejercicio de control fiscal realizado por la entidad, y se encuentra estructurado para ser ejecutado en un horizonte de hasta cinco años a través del desarrollo de tres componentes: i) planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control fiscal; ii) gestión de la información para el control fiscal; y iii) transparencia y participación ciudadana en el control fiscal.

El desarrollo de este programa se encuentra alineado con lo planteado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, particularmente en lo dispuesto en el segundo objetivo de la estrategia de Buen Gobierno: *afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas*; relacionándose más estrechamente con el componente (b) de dicho objetivo: *robustecer la capacidad institucional de los organismos de control fiscal y disciplinario*.

Este documento se compone de seis partes: la presente introducción, los antecedentes, la justificación, la descripción del programa, el financiamiento del mismo y las recomendaciones. Adicionalmente, incluye la bibliografía y un anexo con la matriz de resultados esperados del programa.

2. ANTECEDENTES

La CGR actualmente tiene la responsabilidad de auditar 612 sujetos de control fiscal que administran recursos públicos, así como los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y del Sistema General de Participaciones (SGP)⁵. Su accionar se enmarca principalmente en tres funciones misionales: control fiscal micro (auditorías); control fiscal macro (control y vigilancia sectorial y de política pública); y responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva (procesos de responsabilidad fiscal). Adicionalmente, la CGR debe promover y fomentar el control fiscal participativo.

En el año 2000, mediante la operación de crédito BID No. 1243/OC-CO, se financió el programa de fortalecimiento de la Contraloría y Auditoría General de la República (AGR), ejecutado conjuntamente por ambas instituciones. Este programa contempló cuatro componentes: fortalecimiento institucional de la CGR, gestión operativa de la CGR,

⁵ Resolución Reglamentaria Ejecutiva CGR No. 0009 de 26 de diciembre de 2014, por la cual se reglamenta y actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se les asigna a las Contralorías Delegadas Sectoriales la competencia para ejercer vigilancia y control fiscal.

fortalecimiento del sistema nacional de control fiscal, y apoyo a la AGR. Como resultado de su ejecución, se presentaron algunos resultados, especialmente asociados al proceso de reestructuración, a la compra de equipos para el fortalecimiento tecnológico, y a la capacitación a funcionarios en sistemas de gestión para el mejoramiento del control fiscal, tales como el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE).

Pese a lo anterior, este programa fue cancelado en el año 2008 debido, principalmente, a la imposibilidad de cumplir con algunas de las metas propuestas relacionadas con el diseño e implementación de un sistema integrado de información. Dicha imposibilidad se debió principalmente a la ausencia de un modelo de arquitectura empresarial e inteligencia de negocios que viabilizara la integración de las herramientas informáticas a partir de una lógica por procesos. Como lecciones aprendidas de esta operación se destacan: i) la necesidad de contar con un liderazgo técnico y gerencial que acompañe la ejecución del proyecto; ii) la importancia de que las actividades estratégicas sean ejecutables preferiblemente en el mismo período de una administración y bajo un sistema de ejecución centralizado; y iii) la conveniencia de generar capacidades institucionales para la gestión integral y sostenibilidad del proyecto.

Desde el año 2002, la CGR ha adoptado una serie de medidas orientadas a fortalecer el ejercicio del control fiscal, entre las cuales se destacan la adopción de un modelo de auditoría integral y la implementación del Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA). De otra parte, por disposiciones legales, en la CGR se han creado dependencias como 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 de la República, la Unidad de Aseguramiento Tecnológico y una planta temporal para el control y vigilancia de los recursos del SGR⁶. Sin embargo, aún persisten algunas deficiencias en materia de calidad, eficiencia y transparencia en el ejercicio del control fiscal, que ameritan la implementación de un programa de fortalecimiento institucional en la CGR, para superar dichas debilidades.

Adicionalmente, el país ha dado cuenta de otros avances importantes en materia de fortalecimiento de la gobernanza pública, directa e indirectamente relacionados con el accionar de la CGR. Entre estos avances se cuenta la creación de la Secretaría de Transparencia y de la Agencia Colombia Compra Eficiente, la expedición del documento

⁶ Para el desarrollo de sus funciones, la CGR cuenta con una planta de personal de 4.183 cargos a nivel nacional (Decreto 271 de 2000 y Ley 1474 de 2011), de los cuales 3.992 son de carrera administrativa y sólo 188 cargos de libre nombramiento y remoción, lo que corresponde al 5% de la planta. El 50% de los cargos se encuentran ubicados en el nivel central y el 50% restante distribuido en las 32 Gerencias Departamentales Colegiadas y una Distrital (datos a diciembre de 2014); adicionalmente, cuenta con una Planta Temporal de Regalías de 338 cargos, los cuales son de libre nombramiento y remoción (Decreto Ley 1539 del 17 de Julio del 2012).

CONPES 167 de 2013 mediante el cual se aprueba la *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción*⁷, así como la sanción de las Leyes 1474 de 2011⁸ y 1712 de 2014⁹.

La Ley 1474 de 2011 consideró medidas para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal y lucha contra la corrupción, como la creación del proceso verbal de responsabilidad fiscal; la modificación del proceso ordinario de responsabilidad fiscal; y las medidas de fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal a través de grupos de reacción inmediata y de investigaciones especiales. Consecuentemente, la Ley 1712 de 2014 ratifica los principios de la gestión documental y la necesidad que tienen las entidades del Estado y los sujetos obligados de contar con información contable y oportuna, fortalecer los esquemas de publicación de información, y crear y mantener actualizado el registro de activos para uso y disposición del público.

De otra parte, el país ha asumido compromisos internacionales para robustecer su compromiso en materia de buena gobernanza, destacándose la suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que implica mejorar capacidades en procesos de rendición de cuentas, políticas de datos abiertos y respuesta a la ciudadanía. Además, la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI), que contempla el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas sobre los pagos realizados por la industria extractiva a los diferentes niveles de gobierno y sus respectivos gastos. Finalmente, de manera más general, la formalización del interés del país por acceder a la OCDE, lo cual implica retos en materia de gobernanza pública, estadísticas estatales y política de información.

A pesar de estos avances, Colombia aún se enfrenta a importantes desafíos en materia de transparencia y control de la gestión pública. De acuerdo con los resultados para el 2014 del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, el país obtuvo una calificación promedio de 37 puntos en una escala de 0 a 100, donde 0 significa altamente corrupto y 100 altamente transparente, ubicándose en el puesto 94 entre 175 países evaluados (Transparency International, 2014).

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Justificación técnica

El Plan Estratégico Institucional de la CGR 2014-2018 *Control fiscal eficaz para una mejor gestión pública*, se sustentó en la realización de un diagnóstico que contó con el apoyo

⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/167.pdf>.

⁸ 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.

⁹ Por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio del cual se evidenció la existencia de algunas brechas que actualmente no permiten garantizar la efectividad del control fiscal que realiza la entidad en cumplimiento de sus funciones misionales.

El BID facilitó la elaboración del diagnóstico de las capacidades institucionales de la CGR, mediante la aplicación de una metodología que fue desarrollada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés)¹⁰. Esta metodología tiene el objetivo de establecer, mediante evidencia empírica, qué tan bueno es el desempeño de una EFS en comparación con las buenas prácticas internacionales, así como identificar sus fortalezas y debilidades.

Los resultados de este diagnóstico permitieron establecer tres causas principales de la problemática identificada:

- Baja calidad en los procesos y resultados de las auditorías, derivada de deficiencias operativas en la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control, lo cual se evidencia en la relativa baja cobertura¹¹ y en el débil seguimiento de las observaciones y recomendaciones producto del ejercicio del control fiscal.
- Baja eficiencia de las acciones del control fiscal, derivada principalmente de dificultades operativas de los procesos misionales, su articulación y alineación con las herramientas tecnológicas que soportan dichos procesos.
- Limitada capacidad para gestionar un control fiscal transparente y participativo, ocasionada por dificultades operativas en: i) la disponibilidad y el acceso a canales de información y comunicación; ii) la trazabilidad y oportunidad en la atención de las denuncias ciudadanas; y iii) el conocimiento técnico para realizar un control fiscal participativo y transparente¹².

3.2. Justificación económica y social

Con el fin de evidenciar la conveniencia de la inversión, a continuación se hace un análisis costo-beneficio del programa de fortalecimiento institucional de la CGR.

3.2.1. Identificación de beneficios

Los beneficios del programa están dados por la mejora de la efectividad en las acciones de control fiscal, medida en términos de la reducción de las irregularidades en la gestión de

¹⁰ Metodología denominada Marco de Medición de Desempeño en Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI.

¹¹ Por ejemplo, en el año 2014, de un total de 527 entidades susceptibles de ser auditadas solo fueron auditadas 210, lo que equivale al 40% del total.

¹² Para una ampliación sobre las causas identificadas se sugiere consultar la propuesta para el desarrollo de la operación CO-L1154, programa de fortalecimiento institucional de la CGR (BID, 2015).

los recursos públicos. La medida de irregularidad utilizada es el daño al patrimonio del Estado cuantificado monetariamente por medio de los fallos de responsabilidad fiscal, medida que llamaremos *cuantía de fallos*. Los fallos de responsabilidad fiscal son actos administrativos que tienen como objetivo determinar si un servidor público o particular obró con dolo o culpa en la administración o manejo de los recursos públicos, una vez que se produjo un daño al patrimonio del Estado. Es decir, los fallos aquí presentados cumplen la función de cuantificar los daños al Estado producidos por la gestión de servidores públicos o particulares. Los montos por cuantía de fallos se presentan en la Tabla 1 para el período 2009-2014.

Tabla 1. Cuantía de fallos periodo 2009-2014

Año	Pesos corrientes
2009	1.100.000
2010	8.428.654.603
2011	2.594.110.400
2012	63.928.466.633
2013	1.512.415.093.303
2014	135.602.914.556
Total	1.722.970.339.495

Fuente: Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios y Jurisdicción Coactiva, CGR (2015).

Los beneficios del programa fueron calculados a partir de los siguientes supuestos: i) la tasa de descuento utilizada es del 12%, según el estándar del BID; ii) el monto de fallos sin programa seguiría una tendencia lineal en ausencia de este, a partir de la cual se puede estimar el escenario desde el año 2015; iii) un aumento del 1,0% en las auditorías debido al programa reduce en un 2,1% las irregularidades (escenario conservador)¹³; iv) el tipo de cambio es de 2.500 pesos colombianos por dólar. La Tabla 2 presenta la proyección del cálculo del valor monetario de los beneficios anuales derivados del programa¹⁴.

¹³ Diversos estudios sugieren que un incremento en las auditorías disminuye las irregularidades en la gestión de los recursos públicos. Olken (2007), revela que en Indonesia, al asignar aleatoriamente auditorías a proyectos financiados con fondos estatales, las irregularidades disminuyen un 8% cuando la probabilidad de ser auditado se incrementa de un 4% a un 100%. En Buenos Aires (Argentina), Di Tella y Schargdrodsky (2003), encuentran que al realizar auditorías en las compras de hospitales públicos, las irregularidades (medidas como diferenciales de precios de bienes homogéneos) caen entre un 10% y un 15%. En Brasil, Beylis, Finan y Mazzocco (2011), muestran que al incrementar la misma probabilidad de un 5% a un 17%, las irregularidades de los gobiernos municipales se reducen considerablemente (aproximadamente en 8 veces). Por otra parte, Bandeira, Pratt y Valetti (2009), apuntan a que las pérdidas por irregularidades son pequeñas en comparación con las que se producen debido a una mala administración. Por ejemplo, cuando los organismos estatales no declaran los precios que pagan en sus compras, los sobrepagos pueden deberse más bien a ineficiencia (80%). El hecho que la magnitud de los resultados sea tan diversa justifica la necesidad de adoptar un perfil conservador en el análisis económico.

¹⁴ Para una ampliación de los detalles metodológicos sobre el cálculo de beneficios, consultar el análisis económico del programa de fortalecimiento institucional de la CGR (BID, 2015).

Tabla 2. Proyección del cálculo del valor monetario en dólares estadounidenses de los beneficios anuales derivados del programa, 2015-2021

Año	Proyección fallos USD	Fallos con programa USD	Beneficios anuales USD
2015	324.916.799	324.916.799	0
2016	384.931.688	384.931.688	0
2017	444.946.576	436.047.645	8.898.932
2018	504.961.465	494.862.235	10.099.229
2019	564.976.353	553.676.826	11.299.527
2020	624.991.242	612.491.417	12.499.825
2021	685.006.130	671.306.008	13.700.123

Fuente: BID. Análisis Económico del programa de fortalecimiento institucional de la CGR (CO-L1154). República de Colombia (2015).

Nota: El valor monetario de los beneficios anuales se calcula a partir de los beneficios anuales a los cuales se le aplican una tasa de descuento del 12%.

3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos estimados del programa, la operación de crédito se estima en un valor total de USD 30 millones. Los costos de operación se calculan como el valor presente del flujo de gastos del proyecto. La fórmula utilizada es:

$$Co = \sum_{t=0}^6 \frac{g_t}{1,12^t},$$

Donde g es el gasto anual, mientras t denota el período corriente.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

El análisis de sensibilidad se realizó para establecer las variaciones del valor presente neto del programa, su razón costo-beneficio y su tasa interna de retorno (TIR), para cinco escenarios contruidos a partir de variaciones de los beneficios potenciales del programa en función de la reducción de irregularidades. Los resultados obtenidos se presentan a continuación.

Escenario base (reducción de las irregularidades del 2,5%). La relación costo beneficio para el programa resulta ser de 1,38. Esto significa que se espera recuperar 1,38 dólares por cada dólar invertido en el proyecto. La TIR social resulta ser del 33%.

Escenario ultra conservador (reducción de las irregularidades del 1,9%). La TIR social del programa resulta ser del 15%. En este escenario desfavorable, la relación costo beneficio asciende a 1,05, por lo que se espera recuperar 1,05 dólares por cada dólar invertido en el proyecto, en consecuencia el programa sigue siendo rentable.

Escenario conservador (reducción de las irregularidades del 2,1%). Se obtiene una TIR social del 22%, con una razón costo beneficio de 1,16.

Escenario optimista (reducción de las irregularidades del 3%). Se obtiene una TIR social del 47%, con una razón costo beneficio de 1,66.

Escenario de rentabilidad mínima. Este escenario plantea el mínimo porcentaje de reducción de las irregularidades que resulta en que el programa sea rentable, 1,82% (Tabla 3). Por debajo de ese nivel se obtiene un valor presente neto (VPN) negativo, una relación costo beneficio menor que uno y una TIR social menor al 12%.

Tabla 3. Análisis costo-beneficio del programa según escenarios de sensibilidad

Escenarios de sensibilidad (reducción de las irregularidades)	Valor presente de los costos (USD)	Valor presente de los beneficios (USD)	Valor presente neto (USD)	Razón beneficio/costo	TIR ^(a) Social
Base					
2,50%	26.646.506	36.752.973	10.106.467	1,38	33%
Ultra conservador					
1,90%	26.646.506	27.932.259	1.285.754	1,05	15%
Conservador					
2,10%	26.646.506	30.872.497	4.225.991	1,16	22%
Optimista					
3,00%	26.646.506	44.103.567	17.457.062	1,66	47%
Rentabilidad mínima					
1,82%	26.646.506	26.756.164	109.659	1	12%

Fuente: BID. Análisis Económico del programa de fortalecimiento institucional de la CGR (CO-L1154). República de Colombia (2015). Nota: ^(a) TIR: Tasa interna de retorno.

En conclusión, el VPN es positivo en todos los escenarios, y la TIR supera las tasas sociales de descuento utilizadas. De esta forma, los resultados expuestos muestran que los beneficios económicos de la intervención superan los costos asociados a la misma.

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

La alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es la más viable para el desarrollo del programa, en razón a las siguientes consideraciones:

- La experiencia de la banca multilateral en el área de reforma del Estado, en particular en la modernización de los sistemas de control y las buenas prácticas en el área de gestión financiera y compras.
- La banca multilateral tiene experiencia específica con EFS y organismos de control en países como Perú con el Programa de Mejora del Sistema Nacional de Control para la Gestión Pública Eficaz e Integral, en Ecuador con el Programa de Mejora de la Función de Control de la Contraloría General del Estado y en Brasil con el Programa de Fortalecimiento de la Prevención y Combate a la Corrupción en la Gestión Pública, entre otros.
- En Colombia, en particular, la banca multilateral ha apoyado previamente a todas las instituciones de control (Procuraduría, Fiscalía y Auditoría) y a la misma CGR en el marco de programas de fortalecimiento institucional.
- La banca multilateral pone a disposición del país plataformas para intercambio de experiencias internacionales, y acceso a expertos y a estudios especializados que pueden ser insumo fundamental para la ejecución del programa.
- Actualmente la banca multilateral es una fuente de financiamiento que ofrece condiciones favorables y competitivas para la nación.

3.4. Situación financiera

Considerando que se trata de un endeudamiento de la nación y que la CGR es un organismo autónomo e independiente del Estado de rango constitucional, que por disposición de los artículos 3° y 11° del Decreto Ley 111 de 1996¹⁵ hace parte del Presupuesto General de la Nación, y por tanto, se financia con sus recursos, no resulta procedente realizar un estudio sobre la capacidad financiera de la entidad.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El programa de fortalecimiento institucional de la CGR se encuentra estructurado en tres componentes que deben ser ejecutados en un horizonte de hasta cinco años. Por encontrarse estrechamente relacionado con los temas de transparencia, participación ciudadana y gestión de la información, el desarrollo de los tres componentes del programa deberá enmarcarse en lo establecido en la Ley de transparencia y del derecho al acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014), el Estatuto de participación democrática (Ley

¹⁵ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

estatutaria 1757 de 2015¹⁶) y los lineamientos que en materia de gestión de la información defina el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

4.1. Objetivo

Fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal a través del mejoramiento de la calidad y eficiencia de las acciones de control, la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana.

4.2. Objetivos específicos

4.2.1 Fortalecer la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control fiscal, para elevar la calidad a través del mejoramiento de los procesos estratégicos de la CGR y la incorporación de estándares de buenas prácticas.

4.2.1 Optimizar la gestión de la información de la CGR para el mejoramiento de la eficiencia de las acciones de control fiscal.

4.2.1 Optimizar los mecanismos a través de los cuales la CGR divulga información de interés público e interactúa con la ciudadanía, para la promoción de la transparencia y participación ciudadana en las acciones de control fiscal.

4.3. Componentes

El programa de fortalecimiento institucional de la CGR cuenta con tres componentes que se describen a continuación.

4.3.1. Componente 1: Planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control fiscal

El objetivo de este componente es elevar la calidad, a través del mejoramiento de los procesos estratégicos de la CGR y la incorporación de estándares de buenas prácticas, de acuerdo a las siguientes actividades:

1. Formular y poner en marcha el Sistema Estratégico de Vigilancia y Control Fiscal de Mediano Plazo¹⁷.
2. Diagnosticar, simplificar o eliminar, según sea el caso, los actuales procesos misionales, especialmente los relacionados con el proceso de responsabilidad fiscal.

¹⁶ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

¹⁷ Este sistema permitirá priorizar y planear la ejecución y seguimiento de las acciones de control para un horizonte no menor de tres años, considerando los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su cumplimiento.

3. Diseñar un modelo estándar a partir del cual se defina la estrategia, y se articulen procesos y sistemas de información de la CGR, conforme a las recomendaciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
4. Adoptar estándares internacionales de auditoría y control para las EFS, particularmente, en lo referente al control basado en riesgos; y capacitar al personal en los mismos¹⁸.
5. Definir el alcance y competencias de la función de control fiscal macro.
6. Desarrollar y poner en marcha un sistema de control de calidad de auditorías homologable a las Normas Internacionales de Auditoría y Control de Calidad (NIA) y a los Estándares Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
7. Implementar el Observatorio de Gasto Público¹⁹.
8. Diseñar e implementar una estrategia de gestión del cambio y del conocimiento.
9. Elaborar e implementar un plan de fortalecimiento de las capacidades de la CGR para auditar programas y proyectos financiados por organismos multilaterales de crédito u otros donantes.
10. Desarrollar e implementar el sistema de seguimiento de recomendaciones efectuadas a los entes auditados.

4.3.2. Componente 2: Gestión de la información para el control fiscal

El objetivo de este componente es optimizar la gestión de la información de la CGR para el mejoramiento de la eficiencia de las acciones de control fiscal. Las actividades consideradas en este componente se presentan a continuación.

1. Integrar los sistemas de información de la CGR con el fin de soportar los procesos misionales.
2. Definir una estrategia e implementar políticas y controles que permitan mejorar la calidad de la información y la gestión documental para la toma oportuna de decisiones.

¹⁸ Específicamente se apoyará la implementación del marco de recomendaciones derivadas del Marco de Medición del Desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores aplicado a la CGR.

¹⁹ El Observatorio del Gasto Público es una herramienta para analizar bases de datos disponibles sobre los gastos públicos. A partir de la utilización de tecnologías de la información, el objetivo del observatorio es mejorar la producción y el uso oportuno de información para apoyar las acciones de control fiscal. El observatorio se focalizará en los recursos del SGR, en línea con las disposiciones del Plan Estratégico de la CGR para 2014-2018 que indica ejercer especial vigilancia y control sobre este sistema (ver Estrategia 2.5 de dicho documento).

3. Diseñar e implementar un tablero de control, un área de inteligencia de negocios y herramientas de análisis predictivo²⁰.
4. Implementar un sistema que soporte el control en línea.
5. Diseñar e implementar un plan de recuperación de información en caso de desastres.
6. Adecuar los sistemas de redes, seguridad, y almacenamiento de datos.
7. Adquirir e implantar las licencias y servicios de infraestructura necesarias.

4.3.3. Componente 3: Transparencia y participación ciudadana en el control fiscal²¹

El fin de este componente es optimizar los mecanismos a través de los cuales la CGR divulga información de interés público e interactúa con la ciudadanía, para la promoción de la transparencia y de la participación ciudadana en las acciones de control fiscal. Las actividades consideradas en este componente se presentan a continuación.

1. Rediseñar e implementar un nuevo portal web para la CGR.
2. Rediseñar el proceso de gestión de denuncias y sus herramientas de apoyo.
3. Diseñar e implementar una estrategia de promoción y fomento del control fiscal participativo que contemple el fortalecimiento de veedurías, talleres de formación dirigidos a la ciudadanía, y actividades de capacitación, en este tipo de control, para funcionarios de la CGR²².
4. Revisar e implementar la estrategia de comunicación de la CGR, tanto a nivel externo como interno.
5. Diseñar e implementar una estrategia de datos abiertos según los criterios definidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
6. Diseñar y aplicar encuestas de percepción tanto a sujetos de control como a la ciudadanía, con el objetivo de recabar información que le permita a la CGR tomar decisiones para mejorar sus prácticas operativas y su imagen frente a la sociedad.

Para la ejecución, el seguimiento y la evaluación del programa se ha definido una administración, a través de la cual se garantiza que este cuente con un sistema gerencial,

²⁰ Si en la solución de inteligencia de negocios se determina la necesidad de un componente de Big Data, este debe cumplir con los lineamientos que el DNP genere al respecto.

²¹ Este componente se desarrollará en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014 *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*.

²² Sobre este tema se tendrán en cuenta algunas de las recomendaciones elaboradas por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS, 2014) sobre la participación ciudadana en el control fiscal, promoción del control social y rendición de cuentas: modelo tipo para el fortalecimiento de las relaciones EFS-Ciudadanía.

compatible con los sistemas de la banca multilateral y que permita dar seguimiento a los indicadores de resultado y productos de la matriz de resultados (Anexo A).

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

El ejecutor del programa de fortalecimiento institucional será la CGR. Con el fin de analizar la capacidad de ejecución del empréstito que posee la entidad, la propuesta para el desarrollo de la operación del programa incluyó un análisis de capacidad institucional cuyo resultado final evidenció que la entidad está en condiciones para realizar la gestión fiduciaria del programa (BID, 2015). No obstante, a partir de las recomendaciones realizadas en dicho análisis, se deben adoptar ciertas acciones para mitigar el riesgo de una inadecuada aplicación de las políticas de adquisiciones y de gestión financiera que podrían afectar la ejecución. Las acciones identificadas son: i) conformar la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) con especialistas experimentados en la ejecución de este tipo de proyectos; ii) elaborar un Reglamento Operativo (ROP) que identifique en detalle todos los procedimientos, requisitos y controles; y (iii) capacitar continuamente a los especialistas fiduciarios.

La UEP será creada por resolución de la CGR y adscrita al despacho del Contralor General. La UEP contará con un equipo mínimo integrado por un gerente del programa, un especialista en tecnología de la información, un especialista en adquisiciones, un especialista en planeación y monitoreo, y un especialista financiero con experiencia en temas de banca multilateral, además de las áreas de apoyo administrativa y financiera que correspondan (Figura 1). La UEP contará con autonomía en materia de ordenación de gasto y aprobación de adquisiciones y contrataciones del programa.

Adicionalmente, la CGR creará un Comité de Gestión del Programa, por medio de resolución del Contralor, de cuya secretaría técnica estará encargado el gerente de la UEP. El Contralor General encabezará el Comité y los demás integrantes serán el Vice Contralor, el Director de la Oficina de Planeación, el Gerente del Programa y el Gerente Administrativo y Financiero de la CGR. El Comité coordinará institucionalmente las dependencias técnicas y operativas que intervienen en la ejecución del programa; entre otras, la Oficina de Sistemas e Informática, la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana, la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas y aquellas que se consideren relevantes. De igual manera, el Comité verificará permanentemente los avances y productos, y adoptará las medidas necesarias para garantizar la adecuada implementación y sostenibilidad de los productos resultantes del programa.

Figura 1. Mecanismo de ejecución del programa



Fuente: Elaboración de la CGR y el BID, 2015.

Vale la pena destacar que, si bien el programa no incluye acciones específicas para apoyar la articulación con otras entidades del orden nacional, entidades territoriales u otros organismos de control, las acciones previstas impactan y facilitan directamente la coordinación interinstitucional horizontal (nación), vertical (territorio) y diagonal (ciudadanía y otros actores externos), el control fiscal y la gestión pública, y contribuyen al fortalecimiento del control social en el país.

De igual manera, es importante establecer que el alcance del programa no prevé acciones específicas para el nivel desconcentrado de la CGR. Sin embargo, la implementación de los diferentes productos servirá como lineamientos generales que serán adoptados por las diferentes dependencias de la CGR.

El programa atiende la legislación nacional respecto a la participación ciudadana en Colombia, dando cumplimiento, entre otros, a los artículos 270, 272 y 267 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 134 de 1994²³ y la Ley 850 de 2003²⁴, así como a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional²⁵.

Es importante señalar que el programa prevé incorporar lecciones aprendidas y optimizar el *know-how* del personal de la CGR como estrategia fundamental para garantizar su adecuada institucionalización y sostenibilidad. Igualmente, teniendo en cuenta que uno

²³ Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

²⁴ Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

²⁵ Ley 1712 de 2014, 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.

de los ejes del programa es el fortalecimiento de la gestión de información, la CGR ha socializado y alineado el diseño de esta operación a los lineamientos y políticas establecidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. A estos efectos, la CGR y el mencionado ministerio suscribieron, el 8 de mayo de 2015, un convenio interadministrativo de cooperación con el fin de aunar esfuerzos para promover la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones y la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en el Estado colombiano.

4.5. Costos del programa

El programa tiene un costo total estimado de USD 30 millones, el cual será financiado mediante un préstamo por dicho monto. En la Tabla 4 se presentan los componentes del programa, con su respectivo monto estimado y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a la administración del programa.

Tabla 4. Costos por componentes del programa

Componentes del programa y administración	Millones de USD	Participación porcentual
Planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control	8,5	28,33%
Gestión de la Información para el control fiscal	14,5	48,33%
Transparencia y participación ciudadana en el control fiscal	5,5	18,33%
Administración del programa	1,5	5,00%
Total	30,0	100%

Fuente: Contraloría General de la República (2015).

4.6. Programación de desembolsos

Se proyecta desembolsar los recursos del financiamiento en un plazo de hasta cinco años, iniciando en el 2015, de acuerdo al programa de gastos anuales proyectados por la CGR. El primer y último año serán los periodos de desembolso de menor cuantía, mientras que en el periodo intermedio 2016-2018 se desembolsará el 89,57% del total del empréstito. La Tabla 5 presenta el detalle de la programación.

Tabla 5. Programación de desembolsos, 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Millones de USD	1,04	7,08	9,17	10,63	2,08	30
Participación anual (%)	3,47	23,60	30,57	35,43	6,93	100

Fuente: Contraloría General de la República (2015).

4.7. Indicadores del programa

El seguimiento del programa se realizará mediante los indicadores de impacto y de resultado presentados en la Tabla 6, que además contiene las respectivas líneas de base y meta que se alcanzará en el quinto año de operación. Los detalles de los indicadores se presentan en el Anexo A.

Tabla 6. Indicadores de impacto y resultado

Indicador	Línea base	Meta final (5 años)
Indicadores de impacto		
Recomendaciones de acciones de control implementadas por entidades públicas.	Por determinar ²⁶ (2014)	Doble de la línea base
Montos de los fallos detectados.	USD 385 millones (2015)	610
Indicadores de resultado		
Resultados de la Auditoría Financiera.	Calificación 1 (2015)	Calificación 2
Resultados de la Auditoría de Cumplimiento.	Calificación 1 (2015)	Calificación 3
Productividad de la CGR.	100 puntos (2014)	88.9 puntos
Cobertura de las acciones de auditoría de control micro a las entidades públicas.	37,7% (2014)	48,0%
Cobertura de las acciones de auditoría de control micro a las entidades públicas del sector infraestructura.	20,6% (2014)	30,0%
Respuesta a las denuncias, peticiones o quejas ciudadanas.	45% (2014)	100%
Visitas mensuales a la página web de la CGR.	673,392 (2014)	818,512
Problemas en la página web de la CGR.	55 (2015)	10
Advertencias en la página web de la CGR.	16 (2015)	20

Fuente: Elaborado con base en Anexo A.

4.8. Seguimiento

Las actividades desarrolladas en los componentes establecidos llevarán a productos entregados por el programa que permitirán mejorar la efectividad de las acciones de control fiscal, gracias al incremento del cumplimiento de las recomendaciones a las entidades públicas, derivadas de las acciones de control fiscal a cargo de la CGR.

Para el seguimiento y evaluación del proyecto se implementará un sistema gerencial, que permita dar seguimiento a los indicadores de resultado y productos contenidos en la

²⁶ La línea de base será determinada durante el primer año de ejecución de la operación. La CGR actualmente no cuenta con un sistema que procese y le dé seguimiento a las recomendaciones realizadas por los auditores y que hacen parte del informe final de auditoría. Dicho sistema será diseñado e implementado por esta operación.

matriz de resultados que se presenta en el Anexo A. El sistema deberá permitir: i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; ii) identificar las áreas problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados; y iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos con relación a la consecución de los productos esperados. La POD del programa incluye un plan de monitoreo y seguimiento que detalla estos mecanismos, así como las instancias de evaluación del mismo.

Adicionalmente, el DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora de conformidad con lo previsto en el artículo 10° de la Ley 781 de 2002, el artículo 15° del Decreto 3517 de 2009, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el documento CONPES 3119 de 2001²⁷.

²⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Autorizar a la nación para contratar una operación de crédito público externa con la banca multilateral hasta por la suma de 30 millones de dólares estadounidenses, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el programa de fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República presentado en el presente documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), 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 Departamento Nacional de Planeación y a la Contraloría General de la República, 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 Contraloría General de la República priorizar los recursos para el desarrollo del programa de fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República, dentro de su Marco de Gasto de Mediana Plazo y presupuesto de cada vigencia.
4. Solicitar a la Contraloría General de la República comprometerse con la utilización de los productos del programa.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación 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.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bandeira, Pratt y Valetti (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *The American Economic Review*, 99(4), 1278-1308.
- Beylis, Finan y Mazzocco (2011). " Understanding Corruption: Theory and Evidence from the Audits of Local Governments". Mimeo.
- BID (2015). Análisis Económico del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República (CO-L1154). Washington, D.C.
- Consejo Nacional de Competitividad. (2014). Informe Nacional de Competitividad 2014-2015. Bogotá: Autor. Disponible en: http://www.compite.com.co/site/wp-content/uploads/2014/11/CPC_INC-2014-2015-Corrupcion.pdf
- Contraloría General de la República. (2014). Plan Estratégico Institucional 2014-2018 "Control fiscal eficaz para una mejor gestión pública". Bogotá.
- Di Tella, R. y E. Schargrotsky (2003). The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics*, 46(1), 269-292.
- INTOSAI (2013). Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Viena. Disponible en: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/08/Borrador.pdf>
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS-. (2014). Participación ciudadana en el control fiscal, promoción del control social y rendición de cuentas: modelo tipo para el fortalecimiento de las relaciones EFS-Ciudadanía.
- Olken, B. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2), 200-249.
- OCDE (2012). Buenas prácticas para el apoyo a EFS. Disponible en: http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf
- Transparency International (2014). Corruption Perception Index. Berlin: Autor. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>
- World Bank. (1998). Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption. Washington, D.C.: Autor. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/09.%20External%20Accountability/Pillars%20of%20Integrity.pdf>

7. ANEXO A. MATRIZ DE RESULTADOS

A continuación se presenta la matriz de resultados esperados de la implementación del programa de fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República. La especificación de la línea base de cada indicador dependen de la respectiva disponibilidad de información.

Tabla 7. Impacto esperado

Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año	Mediciones intermedias					Meta general ^(a)	Fuente/ medio de verificación	Observaciones
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5			
Impacto esperado: Mayor efectividad del control fiscal											
Recomendaciones de acciones de control implementadas por entidades publicas	%	Por determinar ^(b)	2014	Igual a la línea base	Igual a la línea base	30% más que la línea base	60% más que la línea base	Dos veces la línea base	Dos veces la línea base	Reportes unidades de control de la CGR	La evaluación del porcentaje de recomendaciones implementadas se realiza en el transcurso de los dos años a partir del momento en que dichas recomendaciones fueron realizadas.
Montos de los fallos detectados	USD	385	2015	385	445	494	552	610	610	Sistema SIIGEP	Datos en millones de dólares estadounidenses. Si consideramos los montos acumulados en los 5 años, el beneficio (menor monto de fallos) alcanzaría los USD 39 millones. Ver Análisis económico del programa (EOP 1 a y 1 b)

Fuente: BID (2015).

^(a) En la última operación del Banco sobre fortalecimiento de los sistemas de control (Contraloría de Ecuador, EC-L1119) el % de cumplimiento de las recomendaciones realizadas se estimó que pasaría de 23 a 45%. En el caso de Colombia se estima un incremento similar, lo cual deberá ser corroborado al momento en que se determine la línea base.

^(b) La línea base es el total de las recomendaciones realizadas en el 2014 por las Auditoría de Control Micro a las entidades públicas. Dado que la CGR actualmente no cuenta con un sistema que procese y le dé seguimiento a las recomendaciones realizadas por los auditores y que hacen parte del informe final de auditoría, la línea base será determinada durante el primer año de ejecución de la operación.

Tabla 8. Resultado esperado 1

Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año	Mediciones intermedias					Meta General	Fuente/ Medio de verificación	Observaciones/Fórmula
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5			
Resultado esperado 1: Mejora de la calidad de las acciones de control											
Resultados de la Auditoría Financiera	Puntaje	1 ^(a)	2015	1	1	1	2 ^(b)	2	2	Documento SAI- PMF	Los resultados se evalúan en 4 dimensiones: (i) alcance de la auditoría financiera; (ii) presentación de los resultados; (iii) publicación y diseminación de sus resultados; y (iv) seguimiento de la CGR a la implementación de las observaciones y recomendaciones.
Resultados de la Auditoría de Cumplimiento	Puntaje	2 ^(c)	2015	2	2	2	3 ^(d)	3	3	Documento SAI-PMF	Los resultados se evalúan en 4 dimensiones: (i) alcance de la auditoría de cumplimiento; (ii) presentación de los resultados; (iii) publicación y diseminación de sus resultados; y (iv) seguimiento de la CGR a la implementación de las observaciones y recomendaciones.

Fuente: BID (2015).

^(a) Puntuación 1: (i) al menos 25% de los estados financieros recibidos son auditados; (ii) para al menos el 20% de las auditorías financieras, la opinión o el informe de auditoría son formalmente entregados a la autoridad correspondiente; (iii) para al menos el 50% de los informes u opiniones de auditoría en que el EFS tiene el derecho y la obligación de publicar, el informe u opinión se pone a disposición del público; y (iv) al menos uno de los siguientes criterios de seguimiento está establecido: (1) las EFS tienen su propio sistema de seguimiento interno; (2) los procedimientos de seguimiento de las EFS permiten a la entidad auditada el otorgar información sobre las medidas correctivas tomadas; (3) las EFS entregan sus informes de seguimiento a la Legislatura, a una de sus comisiones; y (4) las EFS informan públicamente sobre los resultados de sus auditorías...[incluyendo] las medidas de seguimiento tomadas con respecto a sus recomendaciones. Ver Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el Valor y Beneficio de las EFS), Julio, 2013, para todos los indicadores de resultados de mayor calidad (resultado esperado 1).

^(b) Puntuación 2 las mismas dimensiones de la puntuación anterior solo que el indicador (i) sube al 50%; el (ii) al 40%; el (iii) al 75%; y el (iv) a "al menos dos criterios".

^(c) Puntuación 2: indicador (i) al menos 40% de las entidades auditadas dentro del mandato de auditoría de la EFS fueron objeto de una auditoría de cumplimiento en el año bajo revisión; el (ii) para al menos el 40% de las auditorías de cumplimiento, la opinión o el informe de auditoría son formalmente entregados a la autoridad correspondiente, dentro del plazo legal establecido; el (iii) para al menos el 75% de los informes u opiniones de auditoría en que la EFS tiene el derecho y la obligación de publicar, el informe u opinión se pone a disposición del público a través de los medios apropiados dentro de los 60 días posteriores al momento en que se le permite publicar a la EFS; y el (iv) al menos dos de los siguientes criterios de seguimiento están establecidos: 1) las EFS tienen su propio sistema de seguimiento interno; 2) los procedimientos de seguimiento de las EFS permiten a la entidad auditada el otorgar información sobre las medidas correctivas tomadas, o sobre por qué no fueron tomadas; 3) las EFS entregan sus informes de seguimiento a la Legislatura, a una de sus comisiones; y 4) las EFS informan públicamente sobre los resultados de sus auditorías [incluyendo] las medidas de seguimiento tomadas con respecto a sus recomendaciones.

^(d) Puntuación 3 las mismas dimensiones que la puntuación anterior, solo que: indicador (i) el proceso documentado basado en riesgo de la EFS para seleccionar las auditorías de cumplimiento garantiza que todas las entidades auditadas afronten la posibilidad de ser objeto de una auditoría de cumplimiento, y al menos 60% de las entidades auditadas dentro del mandato de auditoría de la EFS fueron sujetas a la auditoría de cumplimiento en el año bajo revisión; el (ii) al menos el 60% de las auditorías de cumplimiento, la opinión o el informe de auditoría son formalmente entregados a la autoridad correspondiente, dentro del plazo legal establecido; (iii) todos los informes u opiniones de auditoría en que la EFS tiene el derecho y la obligación de publicar, el informe u opinión se pone a disposición del público a través de los medios apropiados dentro de los 30 días posteriores al momento en que se le permite publicar a la EFS; y el (iv) a "al menos tres de los criterios".

Tabla 9. Resultado esperado 2

Indicadores	Unidad de medida	Línea base	Año	Mediciones intermedias					Meta General	Fuente/ Medio de verificación	Observaciones/Fórmula
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5			
Resultado esperado 2: Incremento de la eficiencia de las acciones de control											
Productividad de la CGR	Índice	100	2014	100	100	96.2	92.4	88.9	88.9	Sistema SIIGEP	El índice es la relación entre el costo de una auditoría sin proyecto y el costo de una auditoría con proyecto. Se utilizará como proxy el presupuesto de funcionamiento dividido por la cantidad de auditorías anuales. En este caso tenemos una mejora de productividad mayor que 11 puntos porcentuales, o sea con el proyecto una auditoría cuesta 11,1% menos que sin programa.
Cobertura de las acciones de auditoría de control micro a las entidades públicas	%	37,7	2014	37,7	37,7	40	44	48	48	SICA	Número de entidades auditadas / Número de entidades susceptibles de ser auditadas. Nota: La baja eficiencia de las acciones de control limita la posibilidad de auditar a un mayor número de entidades, por lo que se ha tomado a la cobertura como un proxy de eficiencia.
Cobertura de las acciones de auditoría de control micro a las entidades públicas del sector infraestructura	%	20,6	2014	20,6	20,6	23	26	30	30	SICA	Ídem.

Fuente: BID (2015).

Tabla 10. Resultado esperado 3

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta General	Fuente/ Medio de verificación	Observaciones/Fórmula
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5			
Resultado esperado 3: Mayor transparencia y participación ciudadana											
Respuesta a las denuncias, peticiones o quejas ciudadanas	%	45	2014	45	45	65	85	100	100	Sistema SIPAR	Número de denuncias peticiones o quejas ciudadanas resueltas dentro los plazos establecidos por la norma/ Número de denuncias peticiones o quejas ciudadanas totales. En este caso "resueltas" puede significar desde que simplemente se informe al ciudadano que su denuncia fue recibida hasta que se decida realizar una acción de control basada en dicha denuncia. El sistema actual no hace la diferenciación.
Visitas mensuales a la página web de la CGR	Número	673,392	2014	673,392	707,062	742,415	779,535	818,512	818,512	Google Analytics	En el 2014 se registraron 8.080.709, con un promedio mensual de 673.392. Se estima un incremento porcentual de un 5% anual en el número de visitas.
Problemas en la página web de la CGR	Número	55 ^(a)	2015	55	50	40	25	10	10	Herramienta Tawdis aplicada a la página web de la CGR	Herramienta Tawdis (http://www.tawdis.net). Se analizan los sitios web a partir de criterios de accesibilidad y usabilidad. Para mayor información, ver Análisis técnico sobre el portal web de la CGR 2015. En términos comparativos, en marzo de 2015, esta misma herramienta en Brasil aplicada al portal web del órgano de control externo, registró cinco problemas y en Chile dos problemas.
Advertencias en la página de la CGR	Número	16 ^(b)	2015	216	150	100	50	20	20	Herramienta Tawdis aplicada a la página web de la CGR	Brasil en esta misma fecha registró 4 advertencias y Chile 2 en las páginas de sus contralorías

Fuente: BID (2015).

Notas: ^(a) Instrumento aplicado en marzo de 2015. Tawdis es una herramienta de uso internacional avalada por Gobierno en Línea en el Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea de Colombia (Versión 3.0 vigente para el momento de aprobación del documento CONPES) para evaluar la usabilidad de las páginas web oficiales. ^(b) *Ibidem*. ***