Informe de análisis de capacidad institucional

Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República. CO-L1154

Gabriela Cohen Daza

Marzo de 2015

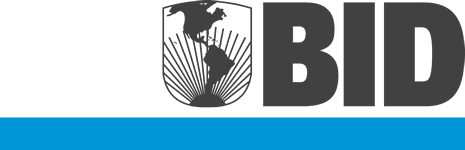


Tabla de Contenido

[I. Resumen ejecutivo 3](#_Toc416857440)

[I.1. Objetivo 4](#_Toc416857441)

[I.2. Alcance 4](#_Toc416857442)

[I.3. Diagnóstico 4](#_Toc416857443)

[I.4. Experiencia en temas de Banca Multilateral 4](#_Toc416857444)

[I.5 Conclusión de la evaluación de capacidad institucional 4](#_Toc416857445)

[I.6. Conclusión del análisis de los procesos de ejecución de la operación 5](#_Toc416857446)

[I.7. Conclusión del análisis del equipo técnico/operativo de la ejecución de la operación y equipo propuesto 5](#_Toc416857447)

[I.8. Recomendación 6](#_Toc416857448)

[I.8. Aspectos relevantes relacionados con la capacidad institucional 6](#_Toc416857449)

[I.9. Conclusión general del riesgo 6](#_Toc416857450)

[II. Introducción 7](#_Toc416857451)

[I.1. Entendimiento general de la organización 7](#_Toc416857452)

[I.2. Contexto general de la evaluación 7](#_Toc416857453)

[I.3. Objetivos generales del proyecto 7](#_Toc416857454)

[III. Objetivo de la evaluación 8](#_Toc416857455)

[IV. Alcance 8](#_Toc416857456)

[V. Metodología 8](#_Toc416857457)

[V.1. Aplicación de la herramienta SECI (ver Anexo 1) 8](#_Toc416857458)

[V.2. Análisis de recomendaciones orientada a objetivos 8](#_Toc416857459)

[VI. Resultados de la evaluación 9](#_Toc416857460)

[VI.1. Capacidad de programación y organización 9](#_Toc416857461)

[VI.1.1. Sistema de programación de componentes/actividades 9](#_Toc416857462)

[VI.1.2. Sistema de organización administrativa 10](#_Toc416857463)

[VI.2. Capacidad de ejecución de las actividades programadas 11](#_Toc416857464)

[VI.2.1. Sistema de administración de personal 11](#_Toc416857465)

[VI.2.2. Sistema de administración de bienes y servicios 11](#_Toc416857466)

[VI.2.3. Sistema de administración financiero 12](#_Toc416857467)

[VI.3. Capacidad de control 13](#_Toc416857468)

[VI.3.1. Sistema de control interno 13](#_Toc416857469)

[VI.3.2. Sistema de control externo 14](#_Toc416857470)

[VI.4. Análisis de la evaluación de adquisiciones 14](#_Toc416857471)

[VI.4.1. Fortalezas y debilidades 14](#_Toc416857472)

[VI.4.2. Propuestas de mejora 15](#_Toc416857473)

[VI.5 Análisis de los procesos de ejecución de la operación 15](#_Toc416857474)

[VI. 5.1 Proceso de Pagos 15](#_Toc416857475)

[VI.5.2 Procesos Presupuestales 16](#_Toc416857476)

[VI.5.3 Proceso de Correspondencia 16](#_Toc416857477)

[VI.5.4 Propuestas de mejora 18](#_Toc416857478)

[VI.6. Análisis del equipo técnico/operativo 20](#_Toc416857479)

[VI.6.1. Equipo en operación 20](#_Toc416857480)

[VI.6.2. Equipo propuesto 21](#_Toc416857481)

[VI.7. Resumen de resultados 21](#_Toc416857482)

[VI.7.1. Conclusiones 21](#_Toc416857483)

[VI.7.2. Recomendaciones 21](#_Toc416857484)

[Anexos 21](#_Toc416857485)

[Anexo 1. Metodología SECI 22](#_Toc416857486)

[Anexo 2. Resumen de resultados y cuestionario desarrollado 22](#_Toc416857487)

[Anexo 3. Análisis de adquisiciones 22](#_Toc416857488)

[Anexo 4. Plan de fortalecimiento institucional 22](#_Toc416857489)

[Anexo 5. Análisis de procesos 22](#_Toc416857490)

[Anexo 6. Matriz de Riesgos 22](#_Toc416857491)

# I. Resumen ejecutivo

## I.1. Objetivo

El propósito del Análisis de Capacidad Institucional es analizar/revisar los procesos y mecanismos de implementación de actividades que adelanta la Contraloría General de la República (CGR) con miras a la ejecución de la operación CO-L1154, mediante la aplicación de la herramienta Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) que diagnostica esencialmente tres aspectos: capacidad de programación y organización, capacidad de ejecución de las actividades programadas y organizadas y capacidad de control, además de la evaluación de los principales procesos institucionales en los que se apoyará la ejecución del Proyecto. A partir de este análisis se busca formular sugerencias tendientes a mejorar el desempeño de la CGR que apoyen y/o respalden una ejecución eficiente y fluida de la operación, mediante el fortalecimiento institucional del ejecutor y el aprovechamiento de su experiencia y capacidad instalada.

## I.2. Alcance

Para cubrir las áreas de análisis que propone la metodología SECI, y la evaluación de los principales procesos, se entrevistaron los responsables de cada tema en la entidad y particularmente el equipo de la Oficina de Planeación, quien acompañó cada una de las reuniones sostenidas con ocasión de este ejercicio. Se revisaron los procesos más relevantes de la entidad para la ejecución del Programa (planeación, presupuesto, tesorería, contabilidad, compras y contrataciones) el marco legal aplicable a la CGR, los decretos y normativa referente al estatuto orgánico de presupuesto, y se establecieron líneas de acción enmarcadas dentro de los sistemas evaluados tendientes a optimizar la ejecución de la operación.

## I.3. Diagnóstico

A nivel general el resultado apunta a una entidad con una alta carga operativa, en proceso de reestructuración con retos importantes de articulación entre las distintas dependencias misionales que la integran, que demanda la generación de instancias de comunicación, decisión y control más articuladas para garantizar una ejecución exitosa de la operación. Es recomendable implementar un esquema de ejecución con un alto grado de autonomía que cuente con el apoyo directo del Contralor en la articulación de los temas técnicos y operativos, fortaleciendo el esquema de coordinación y por consiguiente desarrollar un mecanismo de seguimiento a las actividades del Programa entre los distintos actores de la CGR. Dentro del esquema de ejecución sugerido para esta operación es importante generar una resolución de delegación de gasto en la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y un mecanismo que exima a las adquisiciones del Programa de pasar por los procesos de aprobación de contrataciones contenidos en la Resolución Organizacional 0191 de febrero de 2015.

## I.4. Experiencia en temas de Banca Multilateral

La CGR ejecutó la operación con el BID 1243/OC-CO Programa de Fortalecimiento de la Contraloría y de la Auditoria General de la República a través de una Unidad Coordinadora. No hay registro institucional de esta ejecución, y por lo tanto no es posible apalancar los aspectos fiduciarios en la experiencia previa de la entidad con operaciones de banca multilateral.

## I.5 Conclusión de la evaluación de capacidad institucional

La calificación nominal de la aplicación de la herramienta SECI identifica a la CGR en un nivel de desarrollo incipiente, asociado a un riesgo sustancial; este ejercicio arroja esta calificación debido en buena medida a los ajustes que atraviesa la entidad, y al hecho de no contar con una sede propia lo que ha afectado algunos de los procesos más relevante calificados por la herramienta; sin embargo el análisis integrado de procesos y la ponderación de las actividades de la CGR en un estado de normalidad consideran el riesgo como **medio**. Es importante precisar que el ejercicio de análisis de capacidad institucional se realizó en el marco de los procesos y procedimientos que se adelantan en las dependencias transversales del Organismo Ejecutor (OE). Por lo anterior, la calificación nominal del ejercicio que identifica a la CGR con un nivel de desarrollo incipiente no refleja integralmente la realidad institucional que aunado al análisis de procesos muestra como resultado a un Organismo Ejecutor con una capacidad de desarrollo mediana, con altas cargas procesales y una dificultad considerable para adaptarse al cambio.

## I.6. Conclusión del análisis de los procesos de ejecución de la operación

El Sistema de Gestión de Calidad (SGC) de la CGR está en proceso de revisión y depuración por lo que no se emplea de la manera esperada, cubre los procesos principales de la entidad y recoge instructivos y procedimientos que no se ajustan adecuadamente a las necesidades de su gestión. Algunos de los procesos institucionales con los que interactuaría el Programa (contrataciones, programación de presupuesto, seguimiento de actividades, programación de PAC) no se adelantan de manera eficiente y presentan oportunidades de mejora para el Programa. Es importante señalar que los procesos de aprobación, monitoreo y seguimiento de la CGR dificultan la toma de decisiones y podrían generar un impacto negativo en los tiempos de implementación del Programa que podrían traducirse en pérdidas de apropiación presupuestal, retraso en la ejecución de actividades programadas y cambios sustanciales en los planes de trabajo del Programa.

Tomando en consideración lo anterior, las dificultades en la articulación de las instancias de decisión de la CGR, las modificaciones que atraviesa la entidad y la poca articulación existente entre las distintas instancias institucionales, se estima que el nivel de desarrollo y el riesgo asociado al mismo es **medio**.

## I.7. Conclusión del análisis del equipo técnico/operativo de la ejecución de la operación y equipo propuesto

Las calificaciones y experiencia de los equipos de trabajo de la CGR en los temas operativos de las áreas revisadas es adecuado; sin embargo la principal dificultad identificada que impacta seriamente la capacidad de ejecución radica en el poco conocimiento de los temas multilaterales de los equipos institucionales que integrarían las instancias de decisión técnicas y operativas del Programa. Así mismo es relevante mencionar que algunos de los cargos claves de los temas administrativos se encuentran vacantes o recientemente ocupados por personal nuevo en la CGR que no está del todo familiarizado con los procesos institucionales.

Es recomendable contar con un equipo especializado en temas multilaterales en la UEP que puedan apoyar los temas fiduciarios (financiero y de adquisiciones) y de seguimiento y monitoreo que trabajen bajo la directriz de un coordinador/gerente que se encargue de articular todos los aspectos técnicos, administrativos y operativos y sirva de enlace entre la CGR, sus distintas dependencias y el Banco.

Es importante evaluar la pertinencia de contar con un apoyo técnico específico para el tema de tecnologías de la información que es un componente importante del Programa y que no cuenta con una contraparte suficientemente calificada en el área de sistemas de la CGR (Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático).

## I.8. Recomendación

Conformar un equipo de trabajo con experiencia en temas de banca multilateral que desde el despacho del Contralor coordine y articule todos los aspectos de la ejecución del Programa, que apoyados en instructivos claros sobre los temas operativos más relevantes para la ejecución, le permita a las áreas de apoyo de la CGR familiarizarse con los procesos de banca multilateral, las condiciones de ejecución del Programa y los procedimientos del Banco. Es necesario desarrollar instructivos específicos para los temas de contabilidad, legalización de gastos (acuerdos y requisitos fiduciarios del Programa) y contrataciones haciendo particular énfasis en las diferencias de procedimiento que se presentan entre los procesos de la CGR y los procesos del Banco. Es fundamental desarrollar mecanismos de comunicación y ejecución de actividades entre la UEP y las dependencias intervinientes de la CGR, así como instancias de decisión técnica y operativa que garanticen la ejecución fluida de las actividades del Programa a cargo de estas dependencias. Es muy importante dotar a esta UEP de autonomía en la ordenación del gasto y en los procesos de selección de consultores y adquisiciones del Programa. Es altamente recomendable que la UEP se cree como un grupo de trabajo del despacho del Contralor y que el Reglamento Operativo del Programa (RO) se institucionalice en la entidad para garantizar que los procesos y procedimientos contenidos en este documento sean de obligatorio cumplimiento para las distintas dependencias de la CGR. Además de las anteriores consideraciones, se recomienda la creación de un comité para el Programa que pueda hacer seguimiento a las actividades delegadas en las dependencias de la CGR (tanto técnicas como operativas) y que pueda exigir su cumplimiento, imponer correctivos y formular recomendaciones de ejecución y alertas tempranas que permitan una ejecución adecuada de las actividades definidas para esta operación.

## I.8. Aspectos relevantes relacionados con la capacidad institucional

La CGR no cuenta con una adecuada capacidad institucional para incorporar las sugerencias/ recomendaciones a un esquema de ejecución tradicional de manera ágil y eficiente. Los cambios estructurales que atraviesa requieren que el esfuerzo institucional se concentre en los aspectos propios de su misión, de manera casi exclusiva. Por esta razón, se recomienda la creación de una UEP con un grado de autonomía mayor que pueda generar confianza y seguridad en el proceso de implementación del Programa para permitir que las dependencias técnicas y de apoyo concentren sus esfuerzos en la renovación institucional que atraviesa la CGR.

La capacidad de adaptación al cambio y la agilidad en la respuesta a las modificaciones de procedimientos y procesos es escasa, por lo que es muy importante conformar un equipo de trabajo con experiencia en temas multilaterales que apoye a la CGR en la implementación del Programa y reduzca el impacto que los procesos del BID pudieran generar en la entidad frente a la aplicación de la normativa nacional en aspectos contables, de adquisiciones y financieros, primordialmente.

## I.9. Conclusión general del riesgo

Desde una perspectiva general el riesgo es medio; sin embargo existen puntos críticos asociados a la capacidad de ejecución de las actividades programadas y a los procedimientos institucionales de selección, contratación y pagos que pueden elevar el riesgo de manera considerable en muy corto tiempo. Es importante considerar en el cronograma de actividades del Programa el riesgo de incumplimiento de las actividades programadas y los cronogramas de contratación debido al tiempo que supone la familiarización de los procedimientos del Banco en cualquier entidad, hecho que puede minimizarse considerablemente con una UEP con una amplia autonomía . Otro factor importante que incrementa el riesgo general, está asociado a la falta de conocimiento de las especificaciones asociadas a la ejecución de temas de banca multilateral en las dependencias de apoyo en la entidad que pueden traducirse en dificultades de comunicación y demora en la toma de decisiones dentro del Programa. Del mismo modo el diseño de las actividades de articulación técnicas de las distintas dependencias dentro del Programa supone un reto institucional de importancia. La recomendación de crear una instancia institucional para el Programa que vincule desde la UEP a los distintos actores (Comité de Gestión del Proyecto) puede colaborar a reducir estos riesgos de manera considerable.

# II. Introducción

## I.1. Entendimiento general de la organización

La CGR es un órgano autónomo e independiente del Estado encargado del control y la vigilancia de la gestión fiscal con enfoque preventivo en el marco de la Constitución y la Ley, para garantizar el buen manejo de los recursos públicos, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, con participación de la ciudadanía, para el logro de los fines del Estado. Como máximo órgano de control fiscal del Estado, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. La Constitución Política de 1991, en su artículo 267, establece que: "El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación".

Trabaja desde el nivel central con un enfoque nacional y descentralizado a través de diez contralorías delegadas por secciones o temas que a su vez ejercen la función de control fiscal en todo el país por medio de gerencias departamentales colegiadas y una gerencia distrital, que tienen a su cargo grupos de vigilancia y control, así como grupos de investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva. Toda esta estructura misional depende del despacho del vice contralor quien tiene a su cargo también las oficinas de sistemas e informática, oficina de planeación y la oficina de capacitación, producción de tecnología y cooperación técnica internacional que apoyan la gestión operativa específica de la CGR. Hacen parte también de la vigilancia del despacho del vice contralor la Gerencia de Talento Humano y la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera que soportan operativamente a la entidad a nivel nacional.

## I.2. Contexto general de la evaluación

Este análisis/evaluación se adelanta con el propósito de orientar el esquema de ejecución en la etapa de preparación del Programa.

## I.3. Objetivos generales del proyecto

El objetivo general del Programa CO-L1154 es fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal a través del mejoramiento de la calidad, eficiencia y transparencia de las acciones de control y la promoción de la transparencia y participación ciudadana. El Programa cuenta con tres componentes: i) Fortalecimiento de la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones de control; ii) mejoramiento de los sistemas de información; y iii) promoción de la transparencia y la participación ciudadana en las acciones de control. El principal impacto esperado del programa será la mejora de la efectividad de las acciones de control fiscal, cuya medición se realizará por el incremento en la cobertura de las auditorías realizadas por la CGR, entre otros indicadores.

# III. Objetivo de la evaluación

El objetivo del análisis/evaluación es abordar de manera integral los aspectos institucionales de la CGR que permitan identificar mecanismos de ejecución apropiados para la eficiente implementación de la operación que se está diseñando. A partir de los aspectos que aborda el SECI, la metodología aplicada, incluye la revisión de los procesos transversales más importantes para la ejecución del Programa (programación de presupuesto, compras, administración de contratos, pagos) y las sugerencias incluyen en algunos casos modificaciones o revisiones a los flujos de estos procesos.

# IV. Alcance

Esta evaluación revisó los aspectos institucionales más relevantes, de acuerdo a la metodología SECI, y se centró particularmente en los procesos, programación de actividades y puntos de control que puedan ser determinantes en la ejecución del Programa que está en la fase de preparación y que puedan incluirse en su diseño.

# V. Metodología

A partir de la aplicación de la herramienta SECI mediante entrevistas y revisión documental, el enfoque por sistemas de la herramienta, y los resultados de la misma fueron aplicados a un análisis metodológico de problemas mediante la búsqueda de las relaciones causa-efecto más relevantes que pudieran abordarse desde la ejecución del Programa y cuya atención produzca un mayor impacto en el conjunto de actividades del mismo. A partir de la identificación de problemas, se trabajó en un análisis de participación de los grupos involucrados, para construir un árbol de objetivos de medios a fines que genere el resultado esperado y se traduzca en un análisis de alternativas y recomendaciones para la adecuada ejecución de la operación.

## V.1. Aplicación de la herramienta SECI (ver Anexo 1)

## V.2. Análisis de recomendaciones orientada a objetivos

A partir del análisis/diagnóstico de la capacidad institucional con la herramienta SECI, fue posible identificar en cada uno de los tres aspectos esenciales, los temas principales que reunieran las siguientes características: (i) fueran recurrentes en al menos 2 de los tres aspectos, (ii) pudieran atribuirse directamente a la CGR o al Banco y por lo tanto fueran susceptibles de mejora y (iii) su atención pudiera enmarcarse en el ámbito de la evaluación institucional. Una vez identificados los problemas más relevantes de cada aspecto, el ejercicio exigía examinar las relaciones medios/fines de las condiciones negativas del árbol de problemas, para formularlas como condiciones positivas (deseadas y realizables en la práctica), sin tener en cuenta aquellas relaciones medios-fines que no fuesen efectivas o necesarias. De este ejercicio es posible contemplar un análisis de soluciones alternativas que puedan llegar a ser estrategias del Programa, e identificar una o más recomendaciones que consideren aspectos como: recursos a disposición (capacidad instalada), factibilidad política, relación costo-beneficio y sostenibilidad entre otros.

# VI. Resultados de la evaluación

Las calificaciones registradas en el cuestionario de Evaluación de la Capacidad Institucional que se presentan en el Anexo 2 de este informe se detallan en cada uno de los componentes de la herramienta que se presentan a continuación. El ejercicio de análisis de los procesos más representativos dentro de la CGR puede modificar el resultado de la herramienta SECI en los niveles de desarrollo y/o de riesgo asociados a cada componente, caso en el cual se indica la variación dentro del texto.

## VI.1. Capacidad de programación y organización

La calificación general de este componente es de 52,27% que equivale a un nivel de desarrollo incipiente que se asocia a un riesgo sustancial. Esta calificación se ve impactada por los cambios en los mecanismos de seguimiento de actividades recientemente instituidos en la CGR que aún no se han medido y por las dificultades administrativas que se derivan de trabajar en cinco sedes simultaneas lo que ha afectado negativamente la capacidad de organización de la entidad.

### VI.1.1. Sistema de programación de componentes/actividades

La calificación SPA es de 50%, asociado a un nivel de desarrollo incipiente y una calificación de riesgo sustancial.

**Descripción del sistema:** La Oficina de Planeación tiene a su cargo múltiples funciones además de las propias asociadas a la programación de actividades, formulación y seguimiento del presupuesto y acompañamiento de la gestión operativa de la entidad. El Plan de Acción Institucional PAI se está implementando por macro procesos a través de indicadores anualizados. El PAI está enmarcado en el macro proceso de direccionamiento estratégico y no recopila la información básica necesaria que permita vincular responsables de las actividades y ejecución presupuestal. El seguimiento no está diseñado para garantizar que la ejecución esté armonizada con la planeación, lo que incrementa el riesgo de pérdida de apropiación presupuestal en cada vigencia. La CGR tiene tres proyectos de inversión que son monitoreados por un funcionario de la Oficina de Planeación, el mecanismo empleado para hacer este seguimiento es insuficiente y no tiene una adecuada asignación de los recursos del presupuesto de la vigencia que permita un seguimiento efectivo del mismo. Debido a que la CGR no cuenta con un PAI que monitoree todas las dependencias, no se hace una adecuada articulación al plan de compras (Plan Anual de Adquisiciones) de la entidad.

**Fortalezas:** La Oficina de Planeación centraliza los temas de programación y está adelantando con las distintas dependencias la revisión y eventual actualización de los procesos y procedimientos del SGC.

**Oportunidades de mejora:** (i) A partir de 2014, cada gerencia arma su propio PAI y es responsable de su seguimiento. Hasta 2013 se consolidaba un PAI que incluía el nivel central y las 32 gerencias departamentales. El esquema de Plan de Acción que administra la Oficina de Planeación enfocado a los nueve macro procesos de planeación estratégica se aprobó en diciembre de 2014 por lo que aún no es posible estimar su efectividad en el seguimiento de las actividades institucionales; sin embargo es recomendable incluir la distribución presupuestal en el mismo para permitir un monitoreo de la ejecución del recurso por vigencia y por dependencia; (ii) en línea con la recomendación anterior, es importante que el Plan de Adquisiciones Institucional esté articulado con el PAI, vinculando la apropiación presupuestal de cada dependencia a la programación de inversión de las mismas y permita un seguimiento adecuado al recurso y a la capacidad de ejecución de la CGR en general; (iii) La CGR no emplea un mecanismo sistematizado de seguimiento a las actividades del PAI, ni a los planes de acción de las gerencias, lo que puede impactar negativamente la capacidad de reacción y toma de decisiones de manera oportuna; (iv) Es recomendable definir los mecanismos de seguimiento para el Programa definidos por el Banco de manera articulada (PEP, POA, PA) para monitorear la ejecución física del Programa, hacer seguimiento integral y programar actividades. Debido a los mecanismos de seguimiento a los programas de inversión de la CGR, se recomienda que dicho seguimiento sea responsabilidad de la UEP.

### VI.1.2. Sistema de organización administrativa

La calificación SOA es de 54,55%, asociado a un nivel de desarrollo incipiente y una calificación de riesgo sustancial.

**Descripción del sistema:** A partir del cambio directivo en la CGR, la entidad se ha visto enfrentada a varias reestructuraciones administrativas e institucionales, así como cambios directivos que han tenido un impacto en la capacidad de organización y pueden generar retrasos en la implementación del Programa. Los procesos y procedimientos de toda la entidad están siendo objeto de revisión para una eventual actualización y modificación. La ordenación del gasto y la celebración de contratos (a nivel central) están centralizadas en el Gerente Administrativo y Financiero tanto para los recursos del presupuesto general como los del Sistema General de Regalías de manera integral, comprendiendo las etapas contractual, precontractual y post contractual. Esta Gerencia tiene toda la ordenación de gasto independientemente de la cuantía.

**Fortalezas:** Los procesos administrativos más importantes de la entidad se encuentran centralizados en la Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera (GAF) tanto a nivel central como nacional, por lo tanto la articulación de las actividades administrativas está centralizada en esta dependencia y funciona de manera armonizada.

**Oportunidades de mejora:** (i) Hay una desarticulación entre los aplicativos que emplea la CGR en los temas de apoyo administrativo (correspondencia, archivo, inventarios, entre otros). En el proceso de revisión se evidenció que la carga operativa de uso de algunos de estos sistemas es superior a los beneficios que reportan. Es importante que la entidad inicie un proceso de revisión y eventual depuración de sistemas de información que se alineen con las características de su planeación estratégica; (ii) La Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera controla los temas de contratación de la entidad con un personal en el área de recursos físicos que ha disminuido recientemente y que puede resultar insuficiente para adelantar la fase operativa (suscripción de contratos) del Programa. Es recomendable analizar la carga operativa de esta área, verificar el incremento de trabajo que supondría la nueva operación y hacer los ajustes necesarios; (iii) Algunos de los cargos clave en los procesos financieros están vacantes (jefe de presupuesto y jefe de tesorería) y algunos cargos directivos están siendo desempeñados por personal nuevo en la entidad, lo que incrementa el riesgo operativo de la CGR y su capacidad de respuesta. Se recomienda que la CGR revise esta situación y adopte las medidas necesarias para garantizar que los cargos sean provistos por personal calificado antes del inicio de la ejecución del Programa; (iv) Debido a la alta carga operativa de la GAF, se recomienda que la UEP goce de autonomía en materia de ordenación de gasto y adquisiciones del Programa, dejando en la GAF el apoyo operativo de la ejecución (firma de contratos, pagos, manejo SIIF de los registros etcétera) con el fin de garantizar que los plazos propuestos para la ejecución del Programa puedan cumplirse. Introducir mecanismos alternos de ejecución (normas y procedimientos Banco) generaría un impacto negativo no solo para el Programa, sino que desviaría a la GAF de sus funciones institucionales habituales; (v) para garantizar una armónica integración entre la programación, coordinación y ejecución de actividades administrativas del Programa es imperativo que el Reglamento Operativo (RO) del mismo identifique claramente las instancias de intervención en la entidad y defina procesos específicos que hagan énfasis en las diferencias procedimentales y sirva de guía institucional para la implementación del Programa. Por esta razón es muy importante que dicho RO sea aprobado por el Contralor y se instruya su aplicación institucional que garantice su uso en las distintas dependencias intervinientes.

## VI.2. Capacidad de ejecución de las actividades programadas

Este componente tiene una calificación nominal de 66,85% lo que lo sitúa en un nivel de desarrollo y un riesgo medio.

### VI.2.1. Sistema de administración de personal

La calificación SAP es de 87,50%, asociado a un nivel de desarrollo satisfactorio y una calificación de riesgo bajo.

**Descripción del sistema:** La Gerencia de Talento Humano adscrita al despacho del Vice contralor coordina de manera integral este sistema en la CGR en lo referente a sus funcionarios. Los contratistas no hacen parte de las actividades de esta dependencia en ningún aspecto, por lo que la calificación de este sistema no es aplicable al Programa.

**Fortalezas:** (i) procedimientos claros, perfiles y cargos bien definidos; (ii) Alta estabilidad en los funcionarios (22 años en promedio), poca rotación interna y cambios de personal.

**Oportunidades de mejora:** (i) A nivel institucional, es recomendable que la CGR considere la revisión de algunos aspectos de la política y procedimientos existentes en materia de personal tales como inducción y entrenamiento, plan para reemplazar personal clave en ausencias temporales y plan de vacaciones. Reviste especial importancia el tema de clasificación de cargos y niveles de remuneración; (ii)Debido a que los procedimientos de contratación bajo las políticas del Banco son distintos a los establecidos por la ley nacional para las entidades públicas, socializar los procedimientos del Programa identificando claramente las etapas del proceso y sus responsables puede incidir positivamente en los cronogramas de ejecución y de inicio de actividades del Programa; (iii) Es importante contar con un consultor con experiencia en adquisiciones BID que apoye los temas de adquisiciones y compras del Programa que actúe como enlace de la UEP y el grupo de recursos físicos de la GAF; (iv) La UEP debe contar además del el Gerente General, con un especialista en monitoreo y evaluación de proyectos y un especialista en tecnología de la información ; (v) Capacitar el equipo de la CGR en procedimientos de adquisiciones bajo la normativa del Banco, es altamente recomendable.

### VI.2.2. Sistema de administración de bienes y servicios

La calificación nominal del SABS es 52,38%, asociado a un nivel de desarrollo incipiente y una calificación de riesgo sustancial.

**Descripción del sistema:** El proceso de contratación de la CGR que se evalúa en este sistema está documentado y es posible identificar el ciclo total de la transacción. La GAF a través de la Dirección de Recursos Físicos lidera este tema en la entidad. Recientemente, la CGR definió nuevos procedimientos en el tema de contratación, creando la junta de adquisiciones y el comité asesor evaluador donde intervienen nueve (9) dependencias de la entidad para cada proceso de selección, evaluación y posterior contratación. Aunque lo reciente de este mecanismo no permitió la evaluación del impacto del mismo en los tiempos del Programa, es previsible que tenga un impacto considerable. Durante el proceso de revisión documental se identificaron falencias en la documentación de los procesos contractuales, así como dificultades en los temas de archivo y correspondencia en la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia (DIAC) que están relacionadas con el flujo de información, atención a los requerimientos ciudadanos y a la seguridad de la información, entre otros.

**Fortalezas:** el suministro de servicios de consultoría que se evalúa en este sistema está bien documentado y es oportuno.

**Oportunidades de mejora:** (i) Es necesario que la UEP implemente un procedimiento de contratación propio que articule las dependencias de la CGR que intervienen (Áreas Técnicas, Gerencia de Gestión Administrativa y Financiera y otros) generado una interacción armonizada; (ii) en línea con lo anterior, es altamente recomendable que la UEP tenga autonomía en materia de contrataciones para la fase de selección y evaluación de los procesos que se adelanten en el marco del Programa, manteniéndose al margen de la resolución organizacional 0191 de 2015; (iii) hay contradicciones entre los distintos sistemas de información de la CGR y los procedimientos de gestión documental. SICA, SIPAR, SIREF y SAE generan duplicidad de información, discrepancias con las normas de gestión documental de la DIAC e incluso se encuentran desarticulados del SIGEDOC[[1]](#footnote-1). Es importante revisar el alcance de los sistemas de información, su aplicación y capacidad de recepción, seguimiento, respuesta y almacenamiento de la gestión documental de las distintas áreas.

### VI.2.3. Sistema de administración financiero

La calificación SAF es de 62,22%, asociado a un nivel de desarrollo y una calificación de riesgo medio. El análisis de procesos institucionales asociados a este sistema eleva la calificación de riesgo a sustancial y califica el nivel de desarrollo como incipiente.

**Descripción del sistema:** La CGR opera con los sistemas nacionales en línea (Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF Nación 2). La GAF a través de la Dirección Financiera tiene a su cargo los temas de contabilidad, tesorería y presupuesto. Todos los procesos de pagos, giros, control financiero y contable, expedición de Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) se encuentran actualizados y son empleados por todas las dependencias de la CGR.

**Fortalezas:** Presupuesto, tesorería y contabilidad trabajan de manera coordinada con procesos bien definidos que se apoyan en el sistema SIIF Nación II.

**Oportunidades de mejora:** (i) Operativamente la Dirección Financiera responde a las necesidades institucionales de manera adecuada, sin embargo la capacidad operativa de la misma se ha visto afectada por el incremento de actividades de la CGR; lo anterior reviste especial importancia debido a los cambios institucionales en la Dirección, así como al hecho de que dos cargos claves (jefe de presupuesto y jefe de tesorería) no están cubiertos; en el primer caso, el cargo ha estado vacante desde hace 8 años, y en el caso del responsable de tesorería, la funcionaria a cargo de esta gestión debe retirarse del cargo en el mes de abril, lo que supone un impacto importante en las funciones de tesorería, máxime cuando no se ha asignado reemplazo. (ii) La programación del PAC amerita especial atención ya que está generando una demora en los tiempos de pago de toda la entidad y que podría generar un impacto negativo en el movimiento y reposición de los recursos del Programa. En muchos casos la falta de PAC ha trasladado los pagos hasta el mes siguiente. Es muy importante revisar las políticas de programación de PAC de la entidad para los recursos de inversión específica .La circular externa 001/15 del MHCP modificó los criterios y las fechas de programación de PAC de todos los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, lo que ha generado traumatismos en la programación y uso del mismo en la CGR; (iii) Es importante trabajar en un instructivo financiero del Programa que detalle los procedimientos financieros del Banco aplicables a la operación, contabilidad, reportes e informes, legalización de gastos y esquema de supervisión financiero. Es altamente recomendable enfatizar las diferencias procedimentales; (iv) Dentro del equipo contratado para la ejecución del Programa es importante incluir un especialista financiero con experiencia en banca multilateral y que actúe como enlace entre la UEP y la GAF; (iv) Capacitar el equipo de trabajo del Programa y de la GAF en gestión financiera.

## VI.3. Capacidad de control

Este componente de la evaluación de capacidad institucional tiene una calificación de 31,11% lo que significa que esta capacidad no se encuentra desarrollada, situando la calificación de riesgo en un nivel alto.

### VI.3.1. Sistema de control interno

La calificación SCI es de 25%, que se asocia a una capacidad no desarrollada y un riesgo algo.

**Descripción del sistema:** La CGR cuenta con una oficina de control interno (OCI). El control interno de la entidad está basado en la aplicabilidad del modelo público para control interno 2005-MECI, y los principios de autorregulación, autogestión, autocontrol y mejoramiento continuo; dispone de un código institucional de valores y la definición de visión, misión e indicadores. La OCI cuenta con personal profesional para realizar las labores de auditoría interna. Las actividades de auditoría interna se adelantan conforme a las Normas de Auditoria. En la CGR la OCI no revisa los proyectos de inversión de la entidad. Los informes de auditoría externos han conceptuado que el componente de administración del riesgo del MECI no opera efectivamente en algunos procesos y que existe debilidad en la operación de los elementos de evaluación independiente al sistema de control interno[[2]](#footnote-2). La entidad es auditada por la Auditoría General de la República (AGR), por lo que no está familiarizado con el trabajo de firmas auditoras independientes.

**Fortalezas:** N/A

**Oportunidades de mejora:** (i) Las actividades de los Programas de Banca Multilateral no hacen parte de las actividades de control y por esta razón no hacen parte de la evaluación de riesgo de la entidad; (ii) En la misma línea que el punto anterior, la Oficina de Control Interno (OCI) tampoco coordina las actividades de las auditorías externas que recibiría el Programa y en su plan de trabajo no se encuentra hacer seguimiento a los planes de mejora lo que hace que dichos planes no se articulen al plan de trabajo de toda la CGR, generando un riesgo alto de incumplimiento y falta de atención a las recomendaciones de la Firma de Auditores Independiente (FAI).

### VI.3.2. Sistema de control externo

La calificación SCE es de 55,56%, asociado a un nivel de desarrollo incipiente y una calificación de riesgo sustancial.

**Descripción del sistema:** La CGR está sujeta anualmente a las auditorías de la AGR. Desde 2012, no recibe una auditoría integral y la gestión auditora se circunscribe a temas específicos de las contralorías delegadas.

**Fortalezas:** N/A

**Oportunidades de mejora:** (i) Es importante que en el diseño institucional de la ejecución, la UEP se encargue de responder los requerimientos de la FAI y asigne tareas y responsables para el cumplimiento de los planes de mejora del Programa que se deriven de la auditoría externa; (ii) Es recomendable que el Programa emplee una herramienta Gestión de Riesgo por Proyectos (GRP) para monitorear de manera integrada las recomendaciones de la FAI articulando los mecanismos de programación y monitoreo de actividades del Programa con la gestión de riesgos del mismo; (iii)El ejercicio de la auditoría debe acompañar la ejecución del Programa de manera permanente, beneficiando a la CGR en el seguimiento a la inversión de recursos, preparación de informes y en general prevenir situaciones que pudieran convertirse en un riesgo significativo para la ejecución del Programa; (iv) Es importante que los informes de auditoría y las recomendaciones formuladas por la FAI sean socializadas y se incluyan en el plan de seguimiento de la CGR para garantizar el monitoreo, corrección de acciones y atención de sugerencias efectuadas en cada caso.

## VI.4. Análisis de la evaluación de adquisiciones

Como parte del ejercicio de evaluación de capacidad institucional se adelantó la evaluación de los temas de adquisiciones y contrataciones de la CGR para los procesos que adelantan bajo la normativa nacional. (Ver Anexo 3). Debido a los tiempos de los procesos internos, la implementación de medidas nuevas en esta materia[[3]](#footnote-3), así como a la inexperiencia en los procedimientos BID, el riesgo de adquisiciones se considera sustancial.

### VI.4.1. Fortalezas y debilidades

La CGR cuenta con un manual de contratación en proceso de actualización para los procedimientos de contratación nacional; sin embargo, la revisión de estos procesos muestra como resultado, que los lineamientos definidos por la Dirección de Recursos Físicos que hace parte de la GAF para cumplir con la normativa nacional en esta materia son claros y adecuados para los procesos que adelanta la entidad. Así mismo, la resolución que reglamenta los temas de interventoría y supervisión está en proceso de revisión y modificación. Las recientes modificaciones institucionales involucran a todas las dependencias institucionales en dos instancias del proceso de selección y contratación de la entidad: (i) la Junta de Adquisiciones en el nivel central y (ii) el Comité Asesor Evaluador. Debido a que estas instancias no han sido puestas en ejecución no fue posible medir el impacto en los procesos de selección y contratación de la CGR; sin embargo, es posible inferir que el hecho de involucrar los principales directivos de la entidad en cada una de las instancias de decisión de procesos de la entidad generará demoras y posiblemente re procesos en los temas de selección y evaluación de las contrataciones más relevantes de la CGR; lo anterior sumado al desconocimiento de la normativa del Banco en esta materia podría generar confusión y demoras innecesarias para los tiempos de ejecución del Programa.

### VI.4.2. Propuestas de mejora

El diseño de la UEP sugerida contempla la inclusión de un especialista en el tema de adquisiciones bajo la normativa del Banco, además se recomienda que los procesos de selección y evaluación de las contrataciones derivadas del Programa se excluyan de la aplicación de la Resolución Organizacional 0191, concentrando en la UEP toda la responsabilidad de la aplicación de la norma BID en esta materia, apoyándose en la Dirección de Recursos Físicos para la fase administrativa de suscripción de contratos.

De manera general, se sugiere que la interacción entre la UEP y la GAF se desarrolle en detalle en el RO delegando todo el proceso de selección en la UEP que en su calidad de ejecutora sea autónoma para el manejo de la normativa del Banco. Es importante hacer un trabajo desde la UEP para armonizar procedimientos y mecanismos de comunicación e interacción con la GAF que permita alcanzar tiempos de ejecución más eficientes. En este sentido la recomendación más importante está en garantizar la autonomía de la UEP en materia de adquisiciones y contrataciones con respecto a los procedimientos internos de la entidad, y en buscar un mecanismo de socialización e información con el equipo administrativo sobre el alcance del apoyo de la GAF en el proceso aplicable al Programa.

Es recomendable formalizar los temas de archivo y registro debido a que durante la revisión física de los contratos en la GAF se evidenció la falta de información en las carpetas; sin embargo es importante a nivel institucional cumplir con lo dispuesto en el Contrato de Préstamo en materia de archivo y garantizar la memoria institucional de la ejecución del Programa, así como los requerimientos de los entes de control.

## VI.5 Análisis de los procesos de ejecución de la operación

El análisis de procesos de la entidad se hizo para los aspectos operativos más importantes del Programa con el ánimo de conocer el impacto que tiene la interacción interinstitucional en la ejecución del mismo. Se revisaron los procesos de pagos, contrataciones, programación de presupuesto, archivo y seguimiento y monitoreo (supervisión).

### VI. 5.1 Proceso de Pagos

El análisis del proceso de pagos abarcó pagos institucionales; se escogieron pagos de manera aleatoria incluyendo pagos a proveedores y contratistas de la entidad. En términos generales el proceso de pagos en la CGR es lento, los tiempos de aprobación que se levantaron pueden aumentar también considerablemente en función de la programación de PAC que en la práctica trasladaría los pagos al mes siguiente. El tiempo promedio del trámite general de pagos es de 16 días, mientras que el tiempo promedio del proceso de aprobación del pago, previo al trámite como tal es de 15 días calendario; lo que eleva el proceso de pagos completo a un promedio de 29 días; encontrando casos en los que el trámite de pago de una factura alcanza hasta 50 días. El tema más recurrente y que genera un impacto considerable en el proceso de pagos es la programación de PAC, seguido de las especificaciones en el esquema de supervisión y cumplidos financieros, técnicos y jurídicos requeridos para pago. En el Anexo 5 se detallan los pagos revisados.

### VI.5.2 Procesos Presupuestales

De manera general el proceso de programación presupuestal surte el cronograma nacional de la Ley de presupuesto; lo que hace particular a la CGR frente a otras entidades del orden nacional es la asignación interna de dicho presupuesto, pues la entidad no cuenta con un plan de inversión general, sino que el presupuesto es asignado a cada Dirección/Gerencia quienes son responsables de su cumplimiento y seguimiento. El PAI no incluye los recursos asignados en el presupuesto de cada vigencia. De este ejercicio se desprende que el trámite de aprobación del presupuesto de inversión de cada dependencia, incluido el Plan de Adquisiciones (PA) del Programa pueda tomar varios meses de la vigencia lo que reduciría considerablemente el tiempo de ejecución de actividades del Programa (si se desagrega internamente el presupuesto del Programa por dependencias).

Otro de los procesos presupuestales que tiene un impacto considerable en la ejecución del Programa y en general en la capacidad operativa de la CGR es la programación de PAC, la solicitud del mismo se programa una vez las cuentas están radicadas en central de cuentas y no antes. Esta situación traslada automáticamente los pagos de dichas cuentas al mes siguiente. En este momento se están haciendo ajustes en el área financiera para cumplir con las recomendaciones del MHCP en esta materia que en la práctica están demorando un mes adicional los pagos.

### VI.5.3 Proceso de Correspondencia

La CGR emplea el software de correspondencia SIGEDOC que relaciona toda la correspondencia de la entidad en medio digital. Como es habitual con estos sistemas, el tiempo de acceso a la información digitalizada en el sistema, frente al acceso físico de los documentos difiere notablemente; pero en el caso de la CGR el tiempo promedio de acceso a la información física de los documentos radicados en el aplicativo de correspondencia es en promedio cinco días. Todo correo electrónico que llega a la cuenta institucional se registra en el SIGEDOC y la DIAC lo remite a la dependencia encargada de darle trámite. Aunque los temas de atención ciudadana tiene su propio sistema (SIPAR) la DIAC hace el doble trabajo de registrar en ambos sistemas cada petición con el agravante que cada sistema tiene un número de radicado diferente y no se encuentran armonizados; algo similar sucede con otros sistemas de información de la entidad y la DIAC en materia de gestión documental. En materia de salida de documentos el proceso es dispendioso pues una vez la dependencia encargada proyecta la respuesta (firmada) se escanea y se carga en el SIGEDOC, luego inicia el trámite físico donde un tramitador de cada dependencia lleva en físico el documento a la DIAC y esta tramita con el proveedor de correspondencia. Cuando el trámite es digital (masivo o individual) para un único destinatario los únicos autorizados para enviar correos son los funcionarios de nivel directivo, cuando se trata de correos masivos es necesario tramitar tantos radicados como beneficiarios haya para radicar cada usuario de correo en el sistema; esto genera demoras y dificultades en el proceso. De manera general, los funcionarios señalan inconvenientes importantes en el uso del aplicativo de correspondencia y manifiestan no hacer uso adecuado del mismo. Además de lo anterior, el SIGEDOC ha tenido tres caídas importantes que han dejado a la entidad sin correspondencia por largos períodos de tiempo, el más grave de los cuales de hasta 15 días.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Capacidad de Programación y Organización –CPO** | | |
| **Fines** | **Medios** | **Opción Sugerida** |
| Contar con una programación de actividades integral que permita identificar claramente el horizonte de ejecución del Programa. | A partir de las herramientas de seguimiento del Programa (POA/PEP/PA) articular las actividades de contratación, seguimiento y demás actividades técnicas, operativas y administrativas que permitan definir si es posible alcanzar los objetivos del Programa en los tiempos establecidos. | O1 |
| * Generar una articulación coordinada de los equipos técnicos y operativos * Contar con un flujo fondos oportuno | A partir de las herramientas de seguimiento del Programa (POA/PEP/PA) articular las actividades de contratación, seguimiento y demás actividades técnicas, operativas y administrativas que permitan alcanzar los objetivos del Programa en los tiempos establecidos | O2 + O3 |
| Definir una instancia decoordinación (técnica y general )con autoridad para implementar ajustes en la ejecución, tomar decisiones y hacer seguimiento integral al Programa | Adoptar un esquema de seguimiento, autoridad y control desde el despacho del contralor que se acompañe de un equipo de trabajo con experiencia en banca multilateral, que contribuya al fortalecimiento de la CGR y coordine las áreas de apoyo y técnicas que ejecutarían las actividades del Programa. Establecer mecanismos de coordinación, monitoreo y seguimiento (Comité de Gestión del Programa), con instancias de decisión efectivas. | O3 |
| Reducir la curva de aprendizaje y minimizar el impacto por la implementación del Programa. | Capacitar al equipo de la UEP y a las áreas de apoyo de la CGR en los procedimientos fiduciarios del Banco | O2 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Capacidad de Ejecución de las Actividades Programadas y Organizadas – CE** | | |
| **Fines** | **Medios** | **Opción Sugerida** |
| * Definir con Claridad los roles y funciones de las actividades de seguimiento del Programa * Cumplir con los cronogramas, acuerdos y condiciones especiales del Programa * Definir los procesos de implementación /ejecución (compras, contrataciones, justificación de gastos y preparación de información) | * Preparar un instructivo financiero que integre todo el ciclo de ejecución del Programa (incluido el ciclo presupuestal y financiero), sus responsables, tiempos y requisitos fiduciarios. * Preparar un RO que identifique claramente procesos, articulación de actores, responsables, ciclos de ejecución completos y procedimientos de adquisiciones, compras y contrataciones, que incluya los mecanismos de interacción detallada. * Posicionar el RO como la herramienta de implementación /ejecución del Programa en la CGR. (Institucionalizar el RO ) | O2 +O3 + O4 |
| Conformar una Unidad Ejecutora (UEP) | Crear como un grupo de trabajo del despacho del contralor, la UEP del programa con autonomía en delegación de gasto y en materia de selección y evaluación de adquisiciones del Programa. | O2+O3 |
| Mejorar la programación de PAC de la entidad para contar con un flujo de recursos más oportuno | La programación de PAC para los recursos de inversión específica debe definirse en función de las necesidades específicas de ejecución de los Programas que emplean este recurso. Es importante armonizar institucionalmente la programación de PAC. | O2 |
| Contar con procesos de selección y contratación más ágiles. | * Institucionalizar los procesos de selección/contratación BID (acompañamiento experto adquisiciones a lo largo del proceso). Definir la autonomía de la UEP en esta materia. * Preparar un instructivo de adquisiciones con el ciclo de ejecución, con particular énfasis en los aspectos del proceso que adelantaría la GAF. | O3 +O2 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Capacidad de Control – CC** | | |
| **Fines** | **Medios** | **Opción Sugerida** |
| * Definir el alcance de las funciones de CI, incluyendo los programas de banca multilateral | Fortalecer las acciones de acompañamiento (FAI) durante todo el año con las áreas técnicas y operativas | O4 |

### VI.5.4 Propuestas de mejora

A partir del diagnóstico y de la definición de objetivos, se formularon cuatro opciones de implementación que constituyen las propuestas de mejora para dar inicio a la ejecución del Programa. Cada opción intenta responder a un número plural de problemas y se recomienda su implementación de manera conjunta para abordar integralmente los aspectos más relevantes del diagnóstico que contribuyan a una ejecución más eficiente y eficaz del Programa en la CGR. Cada una de las alternativas sugeridas están articuladas alrededor de un eje temático que es el centro del ejercicio y define la prioridad del objetivo que se pretende alcanzar con la medida, los cuales se desarrollan en puntos de enfoque para orientar la implementación de la recomendación a partir de los resultados o impactos directos que se pretenden alcanzar con la adopción de la alternativa sugerida.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Opción 1: PEP/POA/PA definidos en el horizonte del Programa** | | |
| Eje temático: | Horizonte de actividades bien definido, acciones programadas en el corto y largo plazo hasta el cierre de la ejecución. | |
| **Puntos de Enfoque** | | **Impacto Directo (propuesta de mejora)** |
| Herramientas de programación de actividades articuladas con los mecanismos de seguimiento, control y gestión de riesgos del Programa. Identificación clara del cronograma de cierre y eventual prórroga. | | Ciclo de programación presupuestal (ciclo proyecto a 180 días) + compromisos + proyección. |
| Programación oportuna de actividades, rutas críticas, priorización de temas claves. |
| Responsabilidades y obligaciones claras. Participación interinstitucional |
| Cronograma de ejecución |
| **Único** mecanismo de planeación, monitoreo y evaluación, común a todas las áreas responsables de la ejecución del que se desprendan informes, reportes de avance, programación de actividades, presupuestos, procesos y cumplimiento de metas por componentes y actividades. | | Matriz de Resultados: impactos + resultados + productos. Indicadores/metas (relación causa-efecto) + PEP |
| **Opción 2: Definir roles directivos, técnicos y operativos en la ejecución** | | |
| Eje temático: | La UEP como autoridad del Programa articula las áreas técnicas, transversales y operativas. Coordina integralmente toda la ejecución y es el vínculo entre el despacho del Contralor y los demás actores. | |
| **Puntos de Enfoque** | | **Impacto Directo (propuesta de mejora)** |
| Responsable de coordinar técnicamente y operativamente (a través de un equipo de banca multilateral) los componentes, vigilar el cumplimiento de objetivos y planes de acción y articular el trabajo de las distintas dependencias de la CGR. | | Hace seguimiento al cumplimiento metas/programación de los componentes del Programa |
| Establece responsabilidades /seguimiento a procesos de cada componente. Toma decisiones de ejecución, ajustes y modificaciones técnicas |
| Hace seguimiento a la ejecución de recursos, coordina la programación de actividades con los fondos disponibles. |
| Adelanta los procesos de selección y evaluación de propuestas y oferentes del Programa bajo la normativa del Banco. |
| Revisar institucionalmente el proceso de programación de PAC. Definir desde la UEP un proceso para los recursos de inversión específica que garantice una programación eficiente de la disponibilidad de los recursos del Programa. |
| Revisar las instancias de decisión y seguimiento definidas en el diseño del Programa. | | Definir el alcance del Comité de Gestión del Programa identificando la participación de los distintos actores y los mecanismos de seguimiento y control de actividades, toma de decisiones y cumplimiento de metas. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Opción 3: Conformación del Equipo Operativo del Programa.** | | |
| Eje Temático: | Brazo operativo del Gerente del Programa (Unidad Ejecutora –UEP) | |
| **Puntos de Enfoque** | | **Impacto Directo (propuesta de mejora)** |
| Gerente de Programa | | Coordina integralmente la ejecución del Programa, con delegación de gasto e interacción directa con el Contralor General. Es responsable de la coordinación del Comité de Gestión y de articular las actividades del Programa en las distintas instancias de la CGR. |
| Equipo de Banca Multilateral. Monitoreo operativo de la ejecución | | * Articula relación BID-CGR * Formula recomendaciones, alertas * Asesora Coordinador Programa * Acompaña seguimiento ejecución marco del Programa (PEP/POA/PA/PMR)   Seguimiento: ciclo presupuestal y de proyecto, mecanismos de rendición de cuentas, pagos, justificación de gastos, presentación de informes al Banco, responsables, ciclos de ejecución y ciclos de contratación |
| Monitoreo Técnico de la ejecución | | El especialista en monitoreo y seguimiento del equipo de Banca multilateral de la UEP velará por la ejecución técnica de los componentes del Programa, coordinando las acciones de la CGR.  El especialista en tecnología de la información apoyará a la CGR con este componente del Programa brindando apoyo técnico en la ejecución del mismo. |
| Seguimiento Financiero | | Coordinar con la GAF el proceso de legalización de gastos, programación de recursos, elaboración de presupuestos, estados financieros, informes, flujos de caja y demás temas financieros. |
| Acompañamiento Procesos de Selección y Evaluación del Programa | | Un especialista en adquisiciones BID tendrá a su cargo la ejecución del Plan de Adquisiciones del Programa, asesorará a la entidad en los temas de adquisiciones y liderará la armonización de procedimientos interinstitucionales de apoyo a la gestión contractual del Programa. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Opción 4: Definir un esquema de control integrado (interno y externo)** | | |
| Eje Temático: | Articular Plan de Mejoramiento /Matriz de Mitigación de Riesgo con SCI | |
| **Puntos de Enfoque** | | **Impacto Directo (propuesta de mejora)** |
| Promover seguimiento de metas/procesos de mejora en auditorías internas | | * El sistema de control interno acompaña la ejecución del Programa, monitorea el cumplimiento de planes de mejora. * Acompañamiento de la Firma Auditora Independiente durante toda la ejecución |

## VI.6. Análisis del equipo técnico/operativo

### VI.6.1. Equipo en operación

La CGR cuenta con personal calificado en las áreas evaluadas y con un acervo de funcionarios y contratistas en las dependencias misionales que pueden acompañar desde su experticia técnica la ejecución de las actividades definidas en el Programa. La entidad no cuenta con un equipo con experiencia en temas Banco que pueda soportar completamente la nueva operación. Esta situación puede mejorarse con la implementación de las medidas sugeridas en la parte VI de este informe.

### VI.6.2. Equipo propuesto

La CGR podrá conformar una UEP para el Programa desde el despacho del Contralor General, donde un Gerente supervise de manera integral todos los aspectos de la ejecución (operativos y técnicos). Este Gerente contará con el apoyo de un grupo de consultores con experiencia en temas de banca multilateral (integrado por un especialista en adquisiciones, un analista financiero, un especialista en tecnología e información y un especialista en monitoreo y seguimiento con experiencia en banca multilateral de dedicación exclusiva para el proyecto); generando así un grupo de apoyo enfocado exclusivamente en la ejecución del Programa que dependa del Contralor y pueda articular de manera más eficaz los procesos y las acciones requeridas para la ejecución y el cumplimiento de las metas del mismo.

## VI.7. Resumen de resultados

### VI.7.1. Conclusiones

La organización interna de la CGR no posee una plataforma óptima para la ejecución del Programa bajo la normativa del Banco por lo que se sugiere la preparación de algunos ajustes operativos que pueden adelantarse para los procedimientos e instructivos que emplearía el Programa de manera paralela a los que actualmente emplea la entidad. Dado que las dependencias de la CGR que harían parte de la ejecución no están familiarizadas con temas de banca multilateral, es importante socializar los procedimientos/instructivos que se definan para el Programa contenidos en el RO a fin de preparar las actividades en todas las instancias de la entidad.

### VI.7.2. Recomendaciones

La recomendación más importante del proceso de implementación del diseño para la ejecución del Programa en la CGR, está asociada con la definición de un mecanismo de implementación de actividades claro desde la cabeza de la entidad (Contralor General), que logre articular toda la operatividad del mismo hacia el interior de la CGR de manera clara, eficiente y oportuna. La conformación de la UEP como grupo de trabajo del Contralor le permitirá hacer ajustes, formular recomendaciones y llevar adelante la ejecución en los tiempos definidos. La conformación del grupo de trabajo de la UEP debe ir acompañada de la institucionalización del RO y de la conformación del Comité de Gestión del Programa, definiendo con claridad los mecanismos de seguimiento, toma de decisiones y definición de actividades del mismo hacia el interior de la CGR. El nivel de autonomía de la UEP debe incluir al menos la ordenación de gasto y la selección y evaluación de los procesos definidos en el Plan de Adquisiciones del Programa sin que intervengan en este proceso la Junta de Adquisiciones del Nivel Central y el Comité Asesor Evaluador de la entidad.

Las recomendaciones contenidas en este informe abordadas de manera conjunta buscan fortalecer la autonomía de la UEP, definir mecanismos claros de interacción interinstitucional más ajustados a las necesidades particulares de ejecución del Programa, y promover una mayor eficiencia en la capacidad de gestión de la CGR. Desde la perspectiva de los procesos y procedimientos de la operación la recomendación más importante está asociada con la programación de todas las actividades del mismo con las herramientas de gestión integral de proyectos propuestas por el Banco (PEP/POA/PA).

# Anexos

## Anexo 1. Metodología SECI

## Anexo 2. Resumen de resultados y cuestionario desarrollado

## Anexo 3. Análisis de adquisiciones

## Anexo 4. Plan de fortalecimiento institucional

## Anexo 5. Análisis de procesos

## Anexo 6. Matriz de Riesgos

1. SIGEDOC: Sistema de Gestión Documental, que emplea la CGR y que administra la DIAC. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver Informe Definitivo de Auditoría Regular a la CGR vigencia 2012. Auditoría General de la República, Dirección de Control Fiscal, diciembre de 2013. [↑](#footnote-ref-2)
3. Resolución Organizacional OGZ-0191 del 11 de febrero de 2015, por la cual de ordena la delegación en materia de contratación estatal, administración del Talento Humano y otras actividades administrativas; se reglamenta la Junta de Adquisiciones, y se dictan otras disposiciones en materia de contratación al interior de la GCR. [↑](#footnote-ref-3)