

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COLOMBIA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo para la puesta en marcha de la Transformación Digital de la Contraloría General de la República
▪ Número de CT:	CO-T1625
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Arisi, Diego (IFD/ICS) Líder del Equipo; Dassen, Nicolas (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Aguilar Blandon, María Alejandra (IFD/ICS); Centeno Lappas, Monica Clara Angelica (LEG/SGO); De Simone, Francesco (IFD/ICS); Fitzpatrick, Silvana Valdivieso (IFD/ICS); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Montoya Naranjo, Vanesa (IFD/ICS); Parra Alvarez, Juliana (CAN/CCO); Porrua Vigon, Miguel Angel (IFD/ICS); Ramirez Salcedo, Gerardo (CAN/CCO)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	Programa para la Transformación Digital de la Contraloría General de la República en Colombia (CO-L1266).
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	18 Feb 2021.
▪ Beneficiario:	República del Colombia, a través de la Contraloría General de la República
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Junio 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CCO-Representación Colombia
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Descripción del Préstamo

2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) está asociada al Programa para la Transformación Digital de la Contraloría General de la República – CGR (CO-L1266), con monto de US\$30 millones y en estado de preparación, cuyo objetivo es incrementar la efectividad del control fiscal de la CGR. Sus objetivos específicos son: (i) incrementar la productividad de la CGR para cumplir adecuadamente sus nuevas funciones; (ii) incrementar los niveles de eficacia en el ejercicio del control; y (iii) incrementar las oportunidades para la participación ciudadana.

### III. Objetivos y Justificación de la CT

3.1 **Objetivos.** La CT tiene como objetivo apoyar la creación de las condiciones necesarias y financiar los insumos claves para el inicio de las actividades de la

operación CO-L1266. Específicamente, esta CT apoyará capturando los avances y buenas prácticas más recientes en materia de (i) aplicación de herramientas digitales en el control fiscal; (ii) generación de entornos conducentes para la implementación de reformas de transparencia, de transformación cultural y de procesos para los nuevos contextos digitales; y (iii) reformas de participación ciudadana y calidad institucional orientadas a lograr un proceso de control fiscal más abierto y centrado en el ciudadano.

- 3.2 **Justificación.** La CGR hoy enfrenta importantes desafíos, producto de las nuevas competencias que le fueron asignadas por la reforma de 2019 y por el particular contexto de la pandemia COVID-19. Desde 1991 y hasta 2019, la CGR tenía competencia sobre 1.711 sujetos de control del orden nacional, que luego de la reforma constitucional de 2019<sup>1</sup>, al incorporarse las entidades del orden territorial, pasaron a ser 5.677. Al mismo tiempo, la irrupción de la pandemia y las medidas de distanciamiento social dispuestas por el gobierno nacional en Colombia afectaron tanto los patrones de compras y contrataciones públicas<sup>2</sup>, como los niveles y mecanismos de participación ciudadana<sup>3</sup> en el ciclo de control fiscal.
- 3.3 Para hacer frente a esos desafíos, el apoyo del Banco se canalizará a través de un préstamo con el cual se espera incrementar los niveles de productividad, eficacia, y de participación ciudadana en el ciclo de control fiscal por medio de la implementación de una estrategia de transformación digital que le permita potenciar sus recursos, incrementar el aprovechamiento de la información que recibe y genera, y fomentar la participación ciudadana por medio de las nuevas tecnologías (¶2.1).
- 3.4 En dicho contexto, esta CT procura apuntalar la nueva operación acelerando el proceso de diseño e implementación de herramientas innovadoras en el sistema de control fiscal<sup>4</sup>. Primero, permitirá capturar los avances y buenas prácticas más recientes en materia de transformación digital asociadas a los procesos de control fiscal, lo que permitirá arrancar de forma más ágil y rápida con la implementación de la operación de préstamo. Segundo, contribuirá a generar tanto los consensos internos como la concientización necesaria para asegurar una implementación

---

<sup>1</sup> El Acto Legislativo Nro. 04 del 18/9/2019 introdujo profundos cambios al sistema de control fiscal en Colombia, asignándole nuevas funciones importantes a la CGR. El epicentro de la reforma consistió en ampliar el ámbito de competencias de la CGR, otorgándole facultades de control sobre organismos territoriales, y habilitando que dicho control sea concomitante y preferente. Asimismo, habilitó también el control preventivo sobre los organismos nacionales, algo que le permite mejorar la efectividad de su intervención. La reforma también estableció un nuevo umbral en materia del uso de las tecnologías y de participación ciudadana. En tal sentido, primero, señala que las nuevas funciones de la CGR deben realizarse mediante el uso de las tecnologías de la información y ordena un seguimiento permanente al recurso público. Segundo, ordena que el control preventivo y concomitante se realice con la participación activa del control social, lo cual supone hacer un esfuerzo aún mayor por ampliar la participación ciudadana en el ciclo de control.

<sup>2</sup> Entre enero y mayo de 2020, el 17% de las contrataciones públicas (US\$932 millones) fue destinado a insumos o servicios vinculados al COVID-19. Asimismo, se registró un aumento de las contrataciones por procedimientos de emergencia. Sobre 19.882 contratos celebrados entre marzo y julio de 2020 vinculados COVID-19, 85% fueron mediante contratación directa, 13% por contratación bajo régimen especial y 2% bajo otras modalidades. Fuente: ["Persisten riesgos de corrupción en contratos para atender Covid-19". Alianza Ciudadanía Activa.](#)

<sup>3</sup> Las proyecciones señalan que las iniciativas de veedurías ciudadanas caerán en 2020 un 80% respecto al 2019, pasando de 167 a 32.

<sup>4</sup> La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Por control fiscal se entiende procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos.

eficiente del préstamo. Tercero, procurará apoyar actividades que faciliten la adopción de herramientas digitales para el control fiscal durante la ejecución del préstamo.

- 3.5 **Complementariedad con otras operaciones del Grupo BID en el país.** Además de la operación CO-L1266, esta CT también guarda estrecha relación con el Proyecto para la Transformación Digital de la Justicia en Colombia (CO-L1256) y acompaña los esfuerzos del Banco por promover la transformación digital del sector público en Colombia. La coexistencia temporal de dos operaciones con foco en la transformación digital generará un entorno que facilitará el intercambio de experiencias y conocimiento sectorial. Desde una perspectiva tecnológica, las reformas promovidas por ambas operaciones permitirán el intercambio de información vinculada a procesos penales y administrativos. Asimismo, los avances en materia de expediente digital permitirán la portabilidad de expedientes entre instituciones.
- 3.6 De forma más amplia, la CT también está alineada con el esfuerzo de apoyo que el BID proporciona al marco de rendición de cuentas del gobierno colombiano, a través de operaciones en apoyo a la Defensoría (4550/OC-CO), Procuraduría (4443/OC-CO), y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado (4922/OC-CO).
- 3.7 **Alineación Estratégica.** La operación es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), y se alinea estratégicamente con el desafío de Productividad e Innovación, a través del objetivo de establecer marcos institucionales idóneos para prestar servicios de calidad y de amplio alcance para los ciudadanos mediante la adopción de tecnologías como analítica de datos e inteligencia artificial. Igualmente, se alinea con el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al fortalecer la capacidad de la CGR para cumplir sus funciones con mayor efectividad. El programa es consistente con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) mediante los indicadores: (i) países con política y gestión tributaria del gasto fortalecidas; (ii) instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas; y (iii) instituciones con prácticas reforzadas de transparencia e integridad, dado que se promoverá un mejor uso de los recursos públicos, se profundizará la incorporación de tecnología y se impulsarán nuevas prácticas de transparencia e integridad.
- 3.8 Adicionalmente, esta CT está alineada con: (i) la Estrategia de País del Grupo BID con Colombia 2019-2022 (GN-2972), específicamente con el objetivo estratégico de incrementar la calidad del gasto y la capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno, ya que el fortalecimiento de las capacidades de control de la CGR permitirán un mejor uso de los recursos públicos; y (ii) con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en lo que respecta al fortalecimiento de los sistemas de control nacionales, puesto que se potenciará la efectividad de la CGR. Asimismo, es consistente con el Marco Sectorial de Transparencia e Integridad (GN-2981-2), ya que permitirá el fortalecimiento de los órganos de control. Además, esta CT está en conformidad con: (i) el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1) a través de sus objetivos de: (a) contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano; y (b) mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía. Finalmente, esta operación también está alineada con las metas del

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 del país, en particular con aquellas vinculadas al Pacto por una Gestión Pública Efectiva<sup>5</sup> y al Pacto por la Transformación Digital<sup>6</sup>.

#### IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 Los componentes propuestos buscan mejorar el entendimiento de lo que implicará la transformación digital para la CGR, así como generar las condiciones y los arreglos institucionales necesarios para la puesta en marcha del préstamo, y avanzar en la identificación de las herramientas digitales que luego serán potenciadas por el préstamo. Los resultados esperados son: (i) conocimiento sobre las herramientas innovadoras que conforman un Programa de Transformación Digital en organismos de control, mejorado; (ii) capacidades de los actores involucrados en la puesta en marcha de un Programa de Transformación Digital, fortalecidas; y (iii) conocimiento necesario para aumentar la eficiencia de la implementación del préstamo, generado.
- 4.2 **Componente I. Transformación digital en el control fiscal (US\$35.000).** Este componente financiará actividades que permitan identificar los avances en las herramientas digitales e innovaciones más recientes en el control fiscal, entre otras aquellas acontecidas en el marco de la COVID-19, a saber: (i) sistematización de experiencias comparadas de transformación digital en el control fiscal, incluyendo énfasis en tema de enlace entre justicia y control; y (ii) mapeo de buenas prácticas internacionales de participación ciudadana mediante herramientas digitales en el ciclo de control fiscal, incluyendo un enfoque de género y diversidad.
- 4.3 **Componente II. Inicio de implementación y difusión del programa (US\$75.000).** Se financiarán actividades para la generación de consensos sobre el proceso de transformación digital con miras a la puesta en marcha del préstamo, específicamente: (i) diagnóstico de puntos críticos y desafíos institucionales para la transformación digital del entorno de control fiscal en el país; (ii) plan de implementación y gestión que incluya actividades de alistamiento y preparación del préstamo<sup>7</sup>; (iii) taller de sensibilización y difusión con las buenas prácticas culturales de transformación digital<sup>8</sup>; y (iv) documentación y difusión de los resultados y experiencias de la CT.

---

<sup>5</sup> [Gestion pública efectiva.](#)

<sup>6</sup> [Transformacion digital.](#)

<sup>7</sup> Las tareas de alistamiento y preparación tienen como objetivo central contribuir al inicio de la ejecución de la nueva operación de crédito a la mayor brevedad, una vez se firme el mismo. Este alistamiento prevé las siguientes actividades: (i) planeación inicial de la operación en el periodo 2021-2022 (incluyendo aspectos financieros, de adquisiciones y de planeación); (ii) diseño e implementación del proyecto de inversión que servirá para la ejecución de los recursos del crédito; (iii) preparación de las solicitudes de vigencia futura de los procesos que iniciarán y adjudicarán antes de finalizar el año 2021 y se ejecutarán en anualidades posteriores; (iv) apoyo al trámite de aprobación del aval fiscal para la declaración de importancia estratégica de la operación de crédito; (v) preparación de las actividades previas para el primer desembolso, de forma que la operación se ponga en marcha lo antes posible antes de terminar el año; (vi) planeación de los procesos de adquisiciones que se prepararán antes de la suscripción del contrato de préstamo con el propósito de adelantar su trámite desde el inicio de la misma; y (vii) acompañamiento al proceso de aprobación del documento Conpes que autoriza el endeudamiento de la Nación.

<sup>8</sup> El taller estará dirigido en principio al personal de la CGR que vaya a ser afectado por las reformas y/o cuyo involucramiento sea considerado necesario, y eventualmente a los sujetos de control que se estime conveniente sumar por su relevancia y/u otros criterios que se definirán cuando se ponga en marcha la CT.

- 4.4 **Componente III. Identificación de factores habilitantes para la transformación digital (US\$40.000).** Este componente financiará actividades que faciliten la adopción de herramientas digitales para el control fiscal, particularmente: (i) un diagnóstico de los estándares de datos necesarios para mejorar la efectividad en el flujo de información entre la CGR y los sujetos de control<sup>9</sup>; y (ii) diseño de una estrategia para la implementación de los nuevos estándares de datos.
- 4.5 El monto total de financiamiento solicitado es de US\$150.000 procedentes del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones del Capital Ordinario (INS). No habrá contrapartida local. El detalle del presupuesto se presenta en la siguiente tabla:

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

<b>Componente</b>	<b>Descripción</b>	<b>Financiamiento Total (BID)</b>
Componente 1.	Transformación digital en el control fiscal.	35.000
Componente 2.	Inicio de implementación y difusión del programa	75.000
Componente 3.	Identificación de factores habilitantes para la transformación digital.	40.000
<b>Total</b>		<b>150.000</b>

- 4.6 La supervisión será realizada por el Líder de Equipo y los integrantes de este, descritos en la Sección 1. El presupuesto financiará los gastos operativos, incluyendo consultorías y/o talleres. Para el monitoreo del proyecto, el banco completará el módulo de Monitoreo y Reporte de Cooperaciones Técnicas (TCM) en Convergencia. El Equipo reportará los avances en la Matriz de Resultados y presentará información cualitativa relacionada con la ejecución del proyecto. El TCM deberá ser completado al 30 de enero de cada año de ejecución en base a los datos del 31 de diciembre del año calendario anterior.
- 4.7 El Especialista local de la División de Innovación para Servir al Ciudadano, Francesco De Simone, será el líder y punto focal en el BID Colombia, quién acompañará el proceso de implementación de las actividades planteadas. No se prevén costos de supervisión asociados a la ejecución de esta CT.

## **V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 5.1 Atendiendo la solicitud presentada por la Contraloría General de la República (Anexo I), esta CT será ejecutada por el Banco, a través de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS) en Colombia. La ejecución por parte del Banco permitirá mayor eficiencia en los procesos de adquisiciones, garantizando el alcance de las metas y objetivos propuestos, dada la capacidad institucional que se requiere para implementar las actividades. La contratación de los servicios de consultoría de naturaleza intelectual a contratarse a través de esta CT, se realizará según los lineamientos establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de Cooperación Técnica (OP-619-4).

---

<sup>9</sup> Un estándar de datos es la definición clara y completa de la expectativa de los elementos descritos en un conjunto de datos. Los estándares podrán referirse, por ejemplo, a calidad de los datos, interoperabilidad, seguridad, entre otros.

- 5.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con las políticas y procedimientos aplicables para Operaciones Ejecutadas por el Banco (BEO por sus siglas en inglés), a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.
- 5.3 Para la ejecución de esta CT se requerirá una coordinación estrecha con la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) CO-L1266, para así asegurar el apoyo efectivo a la implementación de este último. La CGR ha contratado con sus recursos al equipo de especialistas de la UEP, quienes acompañarán la fase de preparación de la operación de crédito, al mismo tiempo que acompañan el cierre de la operación anterior. Así, con la CT se acompañará dicho proceso y se establecerán mecanismos de coordinación para el desarrollo de las actividades preparatorias. A los efectos de la coordinación, por parte del Banco, la responsabilidad recaerá en el Especialista Local de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (§4.7), y por parte de la CGR en el Gerente de la UEP.

## **VI. Riesgos importantes**

- 6.1 El principal riesgo para esta CT se relaciona con la posible resistencia por parte del personal de la CGR a la implementación de una estrategia de transformación digital, la cual afectaría la adecuada ejecución de la operación. Las iniciativas de transformación digital implican cambios importantes en los procesos internos y las rutinas de trabajo de las organizaciones que las implementan. Por ello se requieren cambios culturales profundos que normalmente generan distintos niveles de resistencia. A efectos de mitigar dicha resistencia, se incluyeron actividades de sensibilización y difusión dentro de la entidad que permitirán generar un mejor entendimiento de los alcances tanto de la CT como del nuevo programa y del impacto de las reformas impulsadas. Asimismo, la continuidad en el nuevo préstamo (CO-L1266) del personal de la UEP que implementó la operación de crédito anterior (3593/OC-CO), le garantizará al Banco el mantenimiento de canales efectivos de comunicación, confianza y articulación para la interacción con las distintas áreas de la CGR involucradas a los efectos de la ejecución de las actividades de esta CT.

## **VII. Excepciones a las políticas del Banco**

- 7.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

## **VIII. Salvaguardias Ambientales**

- 8.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) es "C". Ver Filtros de Salvaguardias Ambientales ([SPF](#) y [SSF](#)).

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - CO-T1625](#)

[Matriz de Resultados - CO-T1625](#)

[Términos de Referencia - CO-T1625](#)

[Plan de Adquisiciones - CO-T1625](#)