

Documento

Conpes

3049

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**Autorización a la Nación para contratar operaciones de
crédito hasta por US\$23 millones con destino al
Programa de Fortalecimiento de la Contraloría y la
Auditoría General de la República**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP: UIFP

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre 03 de 1999

INTRODUCCION

Este documento somete a consideración del CONPES la autorización a la Nación para contratar un empréstito externo hasta por US\$ 23 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el Proyecto de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y el Proyecto de fortalecimiento y modernización de la Auditoría General de la República.

I. ANTECEDENTES

El objeto de estos dos proyectos es apoyar la modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal. La vigilancia de la gestión fiscal dejó de ser solo contable y legal, para convertirse en una tarea de control fiscal, que incluye sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y de evaluación del control interno.

En el caso de la Contraloría General de la República, el control fiscal, comprende más de 500 entidades que conforman el Gobierno Nacional Central y sus correspondientes niveles descentralizados, representados en 1634 puntos de control, los cuales poseen autonomía administrativa, presupuestal y/o de contratación. A su vez, las Contralorías Territoriales -de las cuales 32 son departamentales, 4 distritales y 164 municipales- se responsabilizan de casi 3,000 entidades.

En este contexto, en el cual la Contraloría debe ejecutar el control fiscal, se presentan dos tipos de problemas: (i) la relación con sus principales “clientes”, entre los que se destaca el Congreso; y (ii) problemas institucionales, y de gestión que han afectado negativamente la función de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del orden nacional y territorial.

En el ámbito institucional y de gestión se presentan los siguientes problemas:

- Excesiva centralización de las decisiones y de los recursos financieros, que impide atender oportunamente las necesidades a nivel de las gerencias departamentales.

- Fragmentación del control fiscal.
- Inadecuada administración del recurso humano por un excesivo número de empleados con bajo nivel de capacitación.
- Ausencia de coordinación entre la Contraloría General de la República, sus gerencias departamentales y las diversas entidades de control existentes a nivel territorial.
- Atraso tecnológico en los sistemas de información e informática¹.

El proceso de reforma y fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República pretende:

- Apoyar técnicamente al Congreso para el ejercicio del control político y el desarrollo de su función legislativa.
- Promover la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública.
- Liderar el proceso de diseño, implantación y operación del sistema nacional de control, para realizar un trabajo coordinado y armónico entre las diversas entidades de control.
- Fortalecer los sistemas de control interno de las instituciones para focalizar las acciones en entidades y áreas estratégicas de riesgo.

Los instrumentos considerados para adelantar el proceso de reforma y fortalecimiento institucional son:

- La reestructuración de la Contraloría General de la República.
- La modernización tecnológica de la entidad.
- La consolidación de la participación ciudadana como un mecanismo de apoyo efectivo al control sobre el manejo de los recursos públicos.

En el caso de la Auditoría General de la República, mediante el Decreto 1142 expedido el 29 de junio de los corrientes, se dotó a esta entidad de autonomía jurídica, administrativa y presupuestal. Para asumir sus nuevas responsabilidades, la Auditoría ha identificado las siguientes necesidades:

¹ La Contraloría realiza su labor en “islas” de información, en donde los procesos se manejan manualmente.

- Definir un sistema integral y coherente de control fiscal, estimular la participación ciudadana en el control de la gestión pública.
- Implantar mecanismos de autocontrol, de prevención.
- Erradicación de la corrupción administrativa.

II. OBJETIVO Y DESCRIPCION DE LOS PROYECTOS

A. FORTALECIMIENTO DE LA CONTRALORIA

El objetivo del programa es apoyar a la Contraloría General de la República en la implantación de su Plan de Desarrollo Estratégico, y el logro de sus objetivos corporativos, mediante un conjunto de actividades de reforma y fortalecimiento institucional. El monto total a financiar a través de recursos del crédito externo es de US\$ 22 millones.

Con el propósito de alcanzar los objetivos descritos anteriormente, el Programa considera tres componentes: el primero, implantará reformas establecidas en los decretos o leyes que se promulguen tendientes a la reestructuración de la Contraloría General de la República. El segundo componente desarrollará e implantará un conjunto de sistemas de información que sirvan de apoyo a los cambios de gestión introducidos en el primer componente. El tercer componente desarrollará un conjunto de actividades que fomenten la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.

Primer Componente: Fortalecimiento Institucional y de Gestión de la Contraloría General de la República (US\$ 12 Millones).

En la primera fase de este componente se implantará la estructura organizativa horizontal y se eliminarán cargos que ya no son necesarioS. El número de funcionarios requeridos para un buen funcionamiento de la Contraloría General de la República se ha determinado en función del número de entidades vigiladas, sus puntos de control y la complejidad de cada uno de ellos.

La segunda fase que se iniciará con los procesos de reestructuración de la actual planta de la Contraloría, se ocupará de:

- Definir los perfiles por cargo y selección de personal.
- Capacitación
- Pago de indemnizaciones, producto de la racionalización.
- Adaptación laboral.
- Desarrollo de módulos de soporte tecnológico propios de la gestión interna de la Contraloría General de la República.

Segundo Componente: Consolidación del Sistema Nacional de Control Fiscal y Modernización Tecnológica (US\$7.2 millones)

En el proceso de consolidación del sistema nacional de control fiscal (SINACOF), los recursos y esfuerzos se centrarán en dos tipos de actividades:

- Apoyar el desarrollo de las herramientas (módulos) que apoyan los negocios misionales de la Contraloría General de la República.
- Articular las Contralorías Territoriales y la Contraloría General de la República en un ambiente de cooperación interinstitucional.

El desarrollo de módulos externos tiene por objeto ayudar a focalizar la acción de la Contraloría General de la República, destacándose los módulos de contratación estatal, riesgo institucional, evaluación de la gestión pública y control fiscal.

La actividad de coordinación interinstitucional incluye:

- Organización de encuentros regionales, y grupos de discusión satelitales con las Contralorías Territoriales para plantear las necesidades y las razones para conformar el SINACOF, así como los proyectos y sus beneficios.
- Formulación e implantación de arreglos institucionales entre las Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales para la dirección y coordinación del

SINACOF. Las actividades de coordinación interinstitucional tendrán un carácter piloto, trabajando inicialmente con un grupo limitado de Contralorías Territoriales.

Tercer Componente: Participación ciudadana (US\$.762)

La participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal es una herramienta indispensable y de gran importancia para la Contraloría General de la República. Es por esto que se ha venido trabajando en el diseño e implementación de un programa que permita concretar la participación activa de distintos actores de la sociedad civil.

El componente de control ciudadano brindará a la ciudadanía la posibilidad de participar en forma directa o a través de organizaciones civiles en procesos que permitan orientar, controlar y hacer transparente la administración de los recursos públicos. En desarrollo de su ejecución ya se han firmado “Acuerdos de Colaboración Mutua” con la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS). La estrategia involucra el montaje y puesta en funcionamiento de Centros de Participación y Control Ciudadano. Las actividades que se desarrollarán en este componente estarán enmarcadas en las siguientes áreas de trabajo.

- Atención y orientación al ciudadano.
- Control social a proyectos.
- Investigaciones y evaluaciones.
- Divulgación y promoción.

Plan maestro informática (PMI)

Para la preparación de todos los módulos considerados en los tres componentes se desarrollará un Plan Maestro Informático (PMI) donde se hará un análisis de la situación de la Contraloría General de la República bajo la nueva estructura orgánica, y se identificarán las acciones necesarias para establecer la estructura informática requerida en la implantación de los diversos módulos.

B. FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DE LA AUDITORIA GENERAL

El proyecto está compuesto por 5 componentes:

- Diseño de un Sistema Coherente de Control Fiscal.
- Implantación de mecanismos de participación ciudadana en el control de la gestión pública.
- Análisis, compilación y desarrollo de estudios sobre niveles de corrupción y medidas de prevención en entes vigilados.
- Diseñar, desarrollar, implantar y mantener un sistema de información para vigilancia de la gestión fiscal.
- Capacitación y actualización de los funcionarios de la Auditoría General.

III. COSTOS Y ESQUEMA DE FINANCIACION

El costo total del programa de la modernización de la Contraloría es de US\$ 40 millones. De este monto hasta US\$ 22 millones, serán financiados con recursos de crédito externo y el monto restante, US\$ 18 millones serán financiados con recursos de contrapartida nacional. Cabe anotar que los recursos de contrapartida nacional provendrán del presupuesto de funcionamiento de la Contraloría General de la República.

El costo total del proyecto de fortalecimiento y modernización de la Auditoría General de la República es de US\$ 1.650.300. De este monto hasta US\$ 1 millón, será financiado con recursos de crédito externo y el monto restante, US\$650.300 serán financiados con recursos de contrapartida nacional. Cabe anotar que los recursos de contrapartida nacional provendrán del presupuesto y funcionamiento de la Auditoría General de la República.

El siguiente cuadro indicativo ilustra la distribución de recursos por componente.

CUADRO I
COSTOS ESTIMADOS POR COMPONENTES
Cifras en US \$

Concepto	Crédito	Contrapartida	Total
Gerencia del Programa	806,000	72,000	878,000
Participación ciudadana	762,500	822,000	1,584,500
Consolidación del sistema de control fiscal	7,169,470	4,161,500	11,330,970
Fortalecimiento institucional	12,068,354	11,676,992	23,745,346
Imprevistos	1,004,016	1,047,508	2,051,524
Costos Financieros	189,660	220,000	409,660
TOTAL CONTRALORIA	22,000,000	18,000,000	40,000,000
Sistema de Control	180,000	270,300	450,300
Participación Ciudadana	100,000	70,000	170,000
Estudios	100,000	40,000	140,000
Sistema de información	420,000	170,000	590,000
Capacitación	200,000	100,000	300,000
TOTAL AUDITORIA	1,000,000	650,300	1.650,300
TOTAL CONSOLIDADO	23,000,000	18,650,300	41,650,300

CUADRO II
ESQUEMA DE DESEMBOLSOS
Cifras en US \$

Concepto	2000	2001	2002	2003
BID	8,447,015	6,717,823	3,566,941	3,268,223
Contrapartida	11,824,759	2,224,628	1,135,956	2,814,657
TOTAL CONTRALORIA	20,271,774	8,942,451	4,702,897	6,082,880
BID	1,000,000			
Contrapartida	650,300			
TOTAL AUDITORIA	1,650,300			
TOTAL CONSOLIDADO	21,922,074	8,942,451	4,702,897	6,082,880

IV. CONDICIONES FINANCIERAS DEL EMPRESTITO

El empréstito externo, tendrá dos ejecutores diferentes, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República. Las condiciones financieras del empréstito a ser contratado serán las definidas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el BID.

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

- Autorizar a la Nación para contratar un empréstito externo hasta por US\$23 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el “Proyecto de fortalecimiento de la Contraloría General de la República” y el “Proyecto de fortalecimiento y modernización de la Auditoría General de la República”.
- Solicitar a la Contraloría y la Auditoría General de la República: i) priorizar la ejecución del empréstito externo. ii) diseñar y operar, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, un sistema de seguimiento y evaluación al proyecto financiado con los recursos de crédito externo.