

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECUADOR

MEJORA DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

(EC-L1119)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Javier Reyes (ICS/CEC), Jefe de Equipo; Pedro Farias y Raimundo Arroio (IFD/ICS); Mauricio García Mejía (ICS/CNI); Francisco Javier Urra (ICS/CBR); Gustavo Palmerio (FMP/CEC); Marcela Hidrovo (CAN/CEC); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO) y Alan Girón (IFD/ICS).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

PERFIL DE PROYECTO (PP)

DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Mejora de la Función de Control de la Contraloría General del Estado	
Número del Proyecto:	EC-L1119	
Equipo de Proyecto:	Javier Reyes (ICS/CEC), Jefe de Equipo; Pedro Farias y Raimundo Arroio (IFD/ICS); Mauricio García Mejía (ICS/CNI); Francisco Javier Urra (ICS/CBR); Gustavo Palmerio (FMP/CEC); Marcela Hidrovo (CAN/CEC); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO) y Alan Girón (IFD/ICS).	
Prestatario:	República del Ecuador	
Organismo ejecutor:	Contraloría General del Estado (CGE)	
Plan de	BID (Capital Ordinario):	US\$20millones
Financiamiento:	Contrapartida Local:	N/A
	Total:	US\$20 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: N/A	Clasificación: "C"

I. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 1.1 **Contexto.** Por mandato Constitucional la Contraloría General del Estado (CGE) es la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de Ecuador y le corresponde el control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado. Tiene la responsabilidad de dirigir el sistema de control administrativo, compuesto por la auditoría interna, auditoría externa y del control interno¹ de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, lo cual lo ejerce a través de: i) la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control; ii) la expedición de la normativa para el cumplimiento de sus funciones; y iii) la asesoría a los órganos y entidades del Estado para apoyar el mejoramiento de su gestión.
- 1.2 Para cumplir con estas complejas responsabilidades y cohesionar adecuadamente los recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales disponibles, la CGE realizó importantes esfuerzos de consolidación institucional enmarcados en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2012 y en el recientemente aprobado [PEI 2013-2017](#). Este PEI considera cuatro objetivos estratégicos: i) mejorar la comunicación e información entre la sociedad y la CGE; ii) actuar de forma efectiva en el control de los recursos públicos; iii) desarrollar las competencias, desempeño y bienestar del talento humano (TH); y iv) fortalecer la capacidad de gestión y recursos institucionales; los cuales serán apoyados por esta operación. Entre los avances logrados con el PEI 2009-12, destacan: i) preparación de matrices de riesgo para la priorización del control; ii) realización de audiencias públicas

¹ Las auditorías internas y externas están directamente bajo la responsabilidad de la CGE y ambas son expost, mientras que el control interno depende de la propia institución. Se llama auditoría interna porque la unidad de control está físicamente dentro de la institución pero sus funciones son similares a las del control externo.

con la participación de más de 4 mil personas; iii) creación de la línea telefónica 1800-ETICOS y del correo éticos@contraloria.gob.ec en que se recibieron casi 3200 denuncias en el período; iv) 1680 cursos de capacitación en control y auditoría, gestión pública, procesos informáticos y TH; v) desarrollo y emisión del Código de Ética; vi) ingreso de 576 nuevos servidores mediante concursos de méritos y oposición a la CGE y 733 a las Unidades de Control; y vii) nueva estructura orgánica, fortaleciendo la desconcentración, con 23 delegaciones provinciales.

- 1.3 El rol protagónico de la CGE como EFS se ha incrementado considerablemente en los últimos años en un contexto de diversificación, incremento de la participación del Estado y de la descentralización. En efecto, la esfera de alcance de las actividades de la CGE pasó de 2.858 unidades públicas sujetas a control en 2010 a 6.230 en 2013; mientras el gasto público aumentó casi 40% en el mismo período (de poco más de 20 mil millones a casi 35 mil), y las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados aumentaron cerca de 90% en los últimos 10 años (cerca de 1000 millones en 2002 a más 2 mil en 2012).
- 1.4 **Problemas y desafíos.** El problema principal, en el que este Programa pondrá énfasis, es la insuficiente efectividad del sistema de control en la gestión de la administración pública². Se debe, en parte, a las limitaciones de la CGE para realizar acciones de control³ en términos de calidad, cobertura y oportunidad. Encontramos que⁴: i) el 80% de los informes de control son devueltos por los revisores internos hasta 3 veces al equipo auditor para que se corrijan errores y hasta 6 veces para el 20% de los casos, lo que refleja una calidad susceptible de mejoras; ii) el 11,40% de las 6.734 entidades públicas catastradas en 2011 y el 11,1% en el 2012 (6.241) fueron sujetas de alguna acción de control, sea externo o interno, indicando una relativamente baja cobertura para el cumplimiento de su mandato constitucional⁵; y iii) la CGE requiere de un promedio de 70 días hábiles para revisar y aprobar los informes preparados por sus auditores, lo que sobrepasa lo programado por reporte y que afecta la oportunidad para que se implementen las recomendaciones realizadas. Estas limitaciones resultan de tres causas principales⁶: los procesos, los sistemas de información y el Talento Humano (TH).
- 1.5 Los **procesos** para realizar acciones de control no se encuentran optimizados y adecuadamente estandarizados y automatizados. De todos los procesos misionales⁷ de la

² Esto se refleja en que: de las 260 recomendaciones emitidas en 2010 por la Dirección de Auditoría de Desarrollo Seccional y Seguridad Social, solamente 117 (45%) habían sido implementadas 3 años después (marzo, 2013) y, en el caso de la Dirección de Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social, la situación es aún más grave pues de las 572 recomendaciones emitidas solamente 76 (13.3%) habían sido implementadas en el mismo período. ([Enlace Opcional 4A](#) Información elaborada por la Coordinación de Planificación y Evaluación Institucional de la CGE.)

³ Descripción del proceso de control ver [Enlace Opcional 3: Proceso de Control](#).

⁴ Ver [Enlace Opcional 4B](#): información estadística básica preparada por la CGE

⁵ Además la CGE no cuenta criterios de riesgos que permita priorizar la selección de estas entidades.

⁶ Ver [enlace opcional 2](#) indicadores de rendimiento de la CGE preparado durante las misiones de identificación y especial.

⁷ La CGE tiene actualmente 86 procesos misionales agrupados en 9 sistemas de gestión: control; auditorías internas; desconcentrada de control; asuntos éticos, participación ciudadana y control patrimonial; coordinación jurídica; recursos de revisión; técnica normativa y desarrollo administrativo; responsabilidades; y patrocinio, recaudación y coactivas ([Enlace Opcional 4A](#)).

CGE, solamente se ha relevado el flujo de cinco pero aún no se logra diagnosticar, optimizar o estandarizar ninguno de estos. Dichos procesos están respaldados por normas e instrumentos metodológicos que tampoco han sido actualizados considerando los nuevos estándares internacionales⁸. A su vez sus **sistemas de información** están desarticulados y utilizan tecnología desactualizada⁹ y, existen alrededor de 18 aplicativos independientes. Ello se debe a que no se cuenta con un solo sistema de información corporativo que aglutine los datos de los procesos misionales y los de apoyo, lo que impide contar con información completa e integrada para la toma de decisiones¹⁰. Finalmente la CGE experimentó, en los últimos años, dos flujos relacionados con su **TH**: la salida, principalmente por jubilaciones, de personal técnico con amplia experiencia en las actividades de control lo que implicó una cierta pérdida de experticia; y la entrada, mediante concurso, de nuevo personal que requiere ser capacitado.

Entrada y salida de Funcionarios 2010-2013

Entradas		Salidas		Incremento	
Audidores	Funcionarios	Audidores	Funcionarios	Audidores	Funcionarios
273	1006	84	610	189	396

Fuente: CGE Dirección de TH.

1.6 Complementariamente a los tres problemas principales mencionados la CGE requiere enfrentar otros desafíos: i) la coordinación entre las unidades de auditoría interna desconcentradas y las Direcciones Sectoriales de la oficina matriz, así como entre las Direcciones Regionales y Delegaciones Provinciales es esporádica con poco intercambio de información y deficiente cooperación¹¹; ii) de las 23 delegaciones provinciales según el análisis realizado por la CGE al menos 14 presentan deficiencias de infraestructura física de los predios que obstaculizan severamente el desempeño de sus cometidos; iii) persisten demoras y falta de colaboración de los administrados en la entrega de información que es requerida por los auditores para llevar a cabo sus actividades, lo que contribuye a un significativo retraso en la preparación de los informes de auditoría¹²; y iv) hay un relativo desconocimiento/desconfianza de la ciudadanía sobre las funciones y competencias de la CGE, así como una escasa información y transparencia de las acciones de la CGE frente a la ciudadanía¹³.

1.7 **Objetivo.** El objetivo general del Programa será el de contribuir a una mayor efectividad del sistema de control a través del mejoramiento de la calidad, cobertura y oportunidad de las acciones de control de la CGE.

⁸ Tales como las consideradas por la OECD en “Buenas prácticas para el apoyo a EFS”, 2012.

⁹ La CGE cuenta actualmente con, al menos, 7 sistemas de información, desarticulados entre sí: Plan-Catastro; Control (SISCON); Autoaudit; Predeterminación de Responsabilidades; Responsabilidades (SIRES); Juicios; y Sistema de Auditoría Interna.

¹⁰ En el Enlace Opcional 5 se encuentra la lista de los sistemas y aplicativos la mayoría desarrollados “In House”.

¹¹ La CGE ha realizado un intenso proceso de desconcentración y cuenta hoy con 9 direcciones regionales, 23 delegaciones provinciales y 390 unidades de auditoría interna distribuidas en el Ecuador.

¹² Reflejado en la diferencia del tiempo promedio programado que es de 38 días y el tiempo realmente transcurrido entre la Orden de Trabajo y la entrega del Informe Final que es un 82% superior

¹³ Según el Proyecto de opinión pública de América Latina (LAPOP) en la Encuesta Ecuador 2010 la puntuación promedio a la pregunta “Hasta qué punto tiene confianza en la CGE?” fue de 3.60 en una escala de 1 a 7, siendo 7 la mejor puntuación. El 51% contestó entre 1 y 3.

- 1.8 **Componente 1. Mejoramiento de las normas, procesos y sistemas de control (US\$10.0 millones).** El objetivo es mejorar la planificación, ejecución e implementación de los procesos de auditoría por parte de la CGE. Se procura: i) desarrollar, actualizar y condensar la normativa que respalda la ejecución de las actividades en los procesos de control¹⁴; ii) diagnosticar, simplificar/eliminar y automatizar los actuales procesos misionales que cuenta la CGE; iii) apoyar al desarrollo de una herramienta TIC aplicada a las funciones de control que articule los procesos misionales y los de apoyo; y, iv) desarrollar un sistema integral de gestión de la calidad.
- 1.9 **Componente 2. Desarrollo del TH y capacidad instalada (US\$8.0 millones).** El fortalecimiento de capacidades de los funcionarios de la CGE, y de las unidades de auditoría interna y mejorar su infraestructura física y tecnológica. Se financiará: i) automatización e integración de los subsistemas de TH; ii) dimensionamiento de los puestos de la CGE; iii) diseño e implementación de una propuesta de administración del TH por competencias; iv) diagnóstico de detección de necesidades por unidad operativa, para diseñar e implementar un Plan de Capacitación y de gestión de conocimiento¹⁵; y v) estudio y dotación de las necesidades de infraestructura físicas, tecnológica, de comunicación y movilidad de las unidades administrativas desconcentradas y auditorías internas.
- 1.10 **Componente 3. Mejoramiento en la interacción de la CGE con los gestores públicos y los ciudadanos (US\$2 millones).** El objetivo es mejorar la oportunidad en la preparación de los informes de control¹⁶ formulados por los auditores de la CGE, fortaleciendo su interacción con los gestores públicos. Se financiará: i) desarrollo e implantación de un portal electrónico y módulos de servicios de apoyo a la gestión; ii) elaboración y distribución de una guía de orientación para la conducta de los servidores públicos; iii) realización de talleres con auditores y gestores en los cuales se difunda y discutan sus funciones y responsabilidades; iv) creación e implantación de sistemas de presentación y procesamiento de Declaraciones Juradas; y v) desarrollo de un programa permanente de comunicación con los ciudadanos de forma a informarles adecuadamente sobre las labores llevadas a cabo por la CGE y transparentar dichas acciones.
- 1.11 **Resultados esperados.** El principal impacto esperado del programa será la mejora de la efectividad de las acciones de control, medida por el incremento en la implementación de las recomendaciones efectuadas en los informes de auditoría, y derivada de los siguientes resultados: i) **mejora en la calidad de los informes de auditoría**, medido por la reducción del porcentaje de devolución de los informes de control por parte de los revisores internos; ii) **mejora de la oportunidad en la elaboración y aprobación de los informes de control**, medida por la reducción de la brecha entre el tiempo programado y el realizado para su formulación y por la reducción del tiempo promedio requerido para su aprobación.

¹⁴ Para ello se considerarán las recomendaciones que la *International Organisation of Supreme Audit Institutions*, (INTOSAI) referentes a las mejores prácticas en los procesos de control y las “Buenas Prácticas para el Apoyo a EFS” de la OECD (2012).

¹⁵ Para ello se seleccionará y se contratará a centros educativos locales que apoyen los cursos de profesionalización y especialización de los servidores de las unidades desconcentradas.

¹⁶ Medido por una reducción en el diferencial entre los tiempos programados y realmente utilizados para la preparación de dichos informes.

- 1.12 **Estrategia de País.** Aunque esta operación no se alinea con las áreas prioritarias definidas en EBP (2012-2017, GN-2680), sin embargo la misma es clave para apoyar la utilización creciente de Sistemas Nacionales (GN-2538) y apoyar el proceso general de desconcentración y descentralización de la función pública, por lo cual el Gobierno y el Banco acordaron su inclusión en el CPD 2013. El Programa es consistente con las prioridades fijadas en el Noveno Aumento de Capital (GCI-9) del Banco y con el Plan de Acción de la Corrupción y Transparencia.

II. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 2.1 El BID cuenta con una sólida experiencia en el apoyo a EFS en la región, tanto a nivel bilateral con operaciones de préstamo, cooperaciones técnicas (CT), como iniciativas regionales (apoyo a la Organización Latinoamericana y del Caribe de EFS, OLACEFS¹⁷), diálogo de políticas (grupos de trabajo con OLACEFS y la Organización Internacional de EFS, INTOSAI¹⁸) y productos de conocimiento. La CGE realizará, en el marco de la CT ATN/AA-13886-RG, el Superior Audit Institutions Performance Measurement Framework (SAIPMF) en forma piloto que generará información sustantiva para la preparación de esta operación.
- 2.2 **Ejecución y administración.** El Organismo Ejecutor será la CGE que se apoyará en funcionarios de la institución y en un Equipo de Gestión del Programa (EGP) con dedicación exclusiva. En el POD, se ampliará el esquema de ejecución y las responsabilidades de los funcionarios y del EGP. Las adquisiciones incluidas en el proyecto financiadas con recursos del Banco se llevarán a cabo de acuerdo con las Políticas GN 2349-9 y GN-2350-9.

III. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 3.1 No se prevén efectos negativos ambientales o sociales asociados al Programa. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (PO-703), la operación fue clasificada como categoría “C” ([IDBDOCS-#37845195](#)).

IV. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 4.1 Se prevé la distribución del POD a QRR en el próximo mes de septiembre, la del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC en octubre y la aprobación de la operación en noviembre de 2013. Los recursos necesarios para la preparación se estiman en US\$123.484 (US\$ 89.598 consultores y US\$33.886 misiones). El personal requerido será de 0.893 FTE.

¹⁷ Entre otras atribuciones la OLACEF busca: i) promover y realizar estudios sistemáticos de investigación en materia de control y fiscalización del manejo de los recursos públicos y difundir sus resultados; ii) orientar, organizar y realizar cursos de adiestramiento, especialización y postgrado; y iii) prestar de servicios de asesoría y asistencia técnica a sus miembros.

¹⁸ La INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la competencia de las distintas EFS en sus respectivos países.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Reyes, Javier Ramiro (JAVIERR@iadb.org)
	Project Title	Program to improve management control function of Ecuador
	Project Number	EC-L1119
	Safeguard Screening Assessor(s)	Giron, Alan (agiron@iadb.org)
	Assessment Date	2013-06-20
	Additional Comments	ESP- Specific Investment Operation

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP- 102
		The operation is in compliance with environmental, specific women’s rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)	

		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Giron, Alan (agiron@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2013-06-20

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Country	ECUADOR
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Reyes, Javier Ramiro (JAVIERR@iadb.org)
	Project Title	Program to improve management control function of Ecuador
	Project Number	EC-L1119
	Safeguard Screening Assessor(s)	Giron, Alan (agiron@iadb.org)
Assessment Date	2013-06-20	

	Additional Comments	
--	----------------------------	--

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
	Conditions/ Recommendations	Comments:	
<input type="checkbox"/> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.		<input type="checkbox"/> Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.).	
		<input type="checkbox"/> The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
---	---------------------------------	----------------------------

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Giron, Alan (agiron@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2013-06-20

Estrategia Ambiental y Social

- 1.1 Objetivo del Programa: El objetivo general del Programa será el de contribuir a una mayor efectividad del sistema de control a través del mejoramiento de la calidad, cobertura y oportunidad de las acciones de control de la CGE.
- 1.2 De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, se propone que la operación sea clasificada como categoría “C” (ver Anexo II [IDBDOCS-#37845195](#)).

ANEXO IV

Índice de Trabajo Propuesto y Completado

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
1. Preparación de Perfil de Proyecto (PP) y programación de los trabajos necesarios	Evaluación implementación plan estratégico 2007-2013	Enero 2013	
	Plan estratégico CGE 2013-2017	Enero 2013	
	Preparación de indicadores de desempeño institucional	Mayo 2013	
	Socialización PFM-SIAF	Junio 2013	
2. Opciones técnicas y de diseño	Dimensionamiento presupuestario del Programa, con costos detallados por componentes y actividades.	Agosto 2013	
	Análisis costo-beneficio del Proyecto	Agosto 2013	
	Preparación del Manual Operativo del Programa, el Plan de Adquisiciones, el PMR, el Mecanismo de Monitoreo y Evaluación y apoyo en la preparación del PEP.	Agosto 2013	
	Análisis de los costos de transacción de los servicios para el ciudadano	Agosto 2013	
3. Recolección de información y análisis para concluir los resultados	Elaboración de la Matriz de Resultados	Mayo 2013	
	Elaboración evaluación PFM-SIAF	Agosto 2013	
4. Análisis de capacidad institucional / recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación	SESI.	Julio 2013	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).