

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al fortalecimiento de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS)
▪ Número de CT:	RG-T3625
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Dassen, Nicolas (IFD/ICS) Líder del Equipo; Santa Maria, Benjamin R (IFD/ICS) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Ayala Molina, Maria Jose (CSC/CPR); De Michele, Roberto (IFD/ICS); Garza Cortina, Miriam (VPC/FMP); Greco, Maria Sofia (LEG/SGO); Manzur Madariaga, Michelle (IFD/ICS); Molina Bolanos, Evelyn Maria (IFD/ICS); Pareja Glass, Alejandro (IFD/ICS); Rauschert, Nadia (VPC/FMP); Seigneur, Jorge Maria (VPC/FMP); Sprietzer, Deborah (VPC/FMP); Theinhardt, Jean Eric (IFD/ICS); Wilks, Jason Malcolm (IFD/ICS)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	20 Mar 2020.
▪ Beneficiario:	Países miembros prestatarios del BID. A la fecha de aprobación del Proyecto Honduras y Paraguay.
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo de Transparencia(AAF); Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	Transparency Trust Fund (AAF): US\$100,000.00 OC Strategic Development Program for Institutions (INS): US\$350,000.00 Total: US\$450,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio 2020
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS-División de Innovación para Servir al Ciudadano
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD-Sector de Instituciones Para el Desarrollo
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- II.1 Contexto.** Durante emergencias de distinta naturaleza los gobiernos deben adoptar e implementar decisiones para asegurar una rápida respuesta para mitigar daños sociales y económicos. Estas decisiones incluyen legislación de emergencia para la redistribución y ampliación de partidas presupuestarias existentes, la creación de nuevas fuentes de gasto (ej. fondos fiduciarios de asignación específica), autorizaciones para realizar compras de bienes y contrataciones en forma directa, y la distribución de subsidios u otros beneficios de ayuda social, entre muchas otras medidas. La experiencia muestra que estas medidas también suelen incluir el

relajamiento de procesos o controles regularmente previstos¹, la creación de espacios de discrecionalidad para que funcionarios tomen decisiones, o la eliminación de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas previstos.

- II.2 De acuerdo con recomendaciones de buenas prácticas en materia de control en épocas de emergencia², cobra mayor relevancia la necesidad de contar con sistemas de auditoría y control de integridad mucho más ágiles y modernos. Políticas de gobierno abierto recomiendan implementar la participación de la ciudadanía para monitorear la utilización de los recursos asociados a la actual pandemia por el avance del COVID-19 en la población.
- II.3 **Desafíos principales.** El control ejercido por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) se ha centrado tradicionalmente en el cumplimiento de los aspectos legales, financieros, contables y de procedimientos formales de la administración pública. En los últimos 20 años se han hecho esfuerzos para que las EFS agreguen a sus procesos, controles de gestión de resultados focalizados en la transparencia, eficiencia y la eficacia en el gasto público. Estas nuevas responsabilidades, referidas principalmente a obligaciones que surgieron de tratados internacionales contra la corrupción y de la evolución de estándares internacionales en materia de auditorías, se concentran en: (i) implementar auditorías más complejas (por ejemplo, auditorías de desempeño, o por resultados, auditorías focalizadas en áreas de riesgo en la gestión pública, auditorías vinculadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), medioambientales, entre otros). (ii) recibir y analizar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios; (iii) recibir y tramitar denuncias de corrupción de parte de ciudadanos; (iv) revisar informes de rendición de cuentas de funcionarios y ejercer facultades disciplinarias contra ellos; (v) realizar informes técnicos sobre ejecución presupuestaria; (vi) supervisar la implementación de los controles internos. Estos controles no tradicionales contribuyen a mejorar la implementación de las políticas públicas, la integridad del gasto público y los servicios prestados por el Estado a los ciudadanos, especialmente en un contexto de crisis como el actual.
- II.4 Los gobiernos de la región han tomado medidas severas para prevenir la propagación del COVID-19 y paliar sus consecuencias. El gobierno de **Honduras**, por ejemplo, emitió el decreto ejecutivo PCM 005-2020, del 10 de febrero de 2020, que establece el estado de emergencia por dengue y coronavirus, así como la creación de un fondo de 110 millones de lempiras para atender la situación que generen estas enfermedades. **Paraguay** aprobó la Ley N° 6524 el 25 de marzo de 2020, que declara el estado de emergencia en todo el territorio ante la pandemia y autoriza al Poder Ejecutivo a implementar medidas excepcionales de carácter presupuestario, fiscal y administrativo a fin de mitigar o disminuir las consecuencias de la pandemia. Adicionalmente, la ley incluye medidas de transparencia y rendición de cuentas con participación ciudadana³, de las cuales la Contraloría General de la República es responsable, así como la habilitación de mecanismos para la recepción de denuncias

¹ Algunos países de la región han adoptado medidas para que la adquisición de bienes y servicios destinado a atender la emergencia no requieran el procedimiento de licitación pública usual. Ver [How Transparency Can Save Lives in the Coronavirus Crisis](#).

² Ver [Transparencia Internacional](#).

³ La ley expresa que se fomentará la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas y se habilitarán mecanismos para la recepción de denuncias sobre presuntos hechos de corrupción vinculados a la ejecución de proyectos y programas financiados.

sobre presuntos hechos de corrupción, vinculados a la ejecución de los proyectos y programas financiados por la ley.

- II.5 Para que las EFS de la región puedan fiscalizar correctamente el uso de los recursos públicos ante el contexto de emergencia es imperante atender sus limitaciones en cuanto a su capacidad de recursos financieros, humanos y tecnológicos. Así, por ejemplo, el TSC de **Honduras** presenta debilidades institucionales para gestionar el sistema de control de declaraciones juradas patrimoniales y de conflictos de intereses, el cual se implementa en un formato papel, y con una reglamentación que no está en sintonía con los mejores estándares internacionales. Inclusive, Honduras se comprometió ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) a fortalecer su control del patrimonio de funcionarios públicos, incluyendo la implementación de un sistema electrónico de presentación de declaraciones juradas patrimoniales. Por otro lado, la Contraloría General de la República de **Paraguay** (CGR) recibió un mandato legal expreso en la Ley 6524 para controlar el gasto público durante la emergencia, pero carece de un sistema de recepción de denuncias eficiente, de la regulación necesaria y de herramientas adecuadas para la implementación de veedurías sociales. Asimismo, enfrenta desafíos en materia de control de cumplimiento de los ODS, por la escasa capacidad institucional para implementar auditorías de desempeño.
- II.6 En el marco de diálogo con las EFS de la región a raíz de la crisis, los gobiernos de Paraguay y Honduras expresamente han solicitado la cooperación del Banco. Sin embargo, no se omite la posibilidad de incorporar en el alcance de esta TC a otras EFS de la región con quienes se mantienen diálogos técnicos para apoyar su fortalecimiento y fomentar la cooperación sur-sur e intercambio de lecciones aprendidas.
- II.7 **Lecciones aprendidas.** El Banco, a través de IFD/ICS ha trabajado en colaboración con los gobiernos de la región brindando asistencia técnica a las EFS, posicionándolo como un referente en la temática. A través de las operaciones RG-T2125 y RG-T3221 se han apoyado a los países miembros en sus esfuerzos por fortalecer los sistemas nacionales de control gubernamental, con el fin de contribuir a la mejora de la eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de las políticas públicas y la prestación de servicios a los ciudadanos. A través de estas CT se financió: (i) el estudio “Auditoría de Desempeño para una mejor Gestión Pública en América Latina y el Caribe”; (ii) el pilotaje del Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (SAI-PMF) en 14 países de la región, con base en los resultados y las lecciones aprendidas de esta prueba piloto, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) aprobó el SAI-PMF como un documento oficial y (iii) el Índice de Disponibilidad de Información a la ciudadanía sobre la gestión institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI-EFS-2017), el cual busca fortalecer la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia además de incentivar nuevas formas de comunicación con la ciudadanía.
- II.8 En contextos de emergencias el apoyo del Banco al fortalecimiento de las EFS cobra mayor importancia dadas las debilidades que continúan presentando los órganos de control y la necesidad de garantizar una respuesta proactiva a la ciudadanía. Tomando como referencia el Marco Sectorial de Transparencia e Integridad y las buenas prácticas y estándares internacionales, el Banco ha definido cuatro áreas de apoyo a las EFS: (i) modernización del marco legal, institucional y regulatorio de las EFS, (ii) incorporación de herramientas tecnológicas para un control más eficiente y

efectivo, (iii) fortalecimiento de la rendición de cuentas y (iv) cooperación extrarregional e intercambio de experiencias sur-sur.

- II.9 Este proyecto de fortalecimiento de las EFS se complementa con la CT RG-T3655, diseñada para mejorar la transparencia y la eficiencia de los sistemas de inversión pública, mediante el fortalecimiento de la gestión de la información. La coordinación entre ambos proyectos (RG-T3625 y RG-T3655) proveerá a las EFS de herramientas tecnológicas que apoyen la gestión de la información y su función de ente fiscalizador del gasto público. Asimismo, se trabajará coordinadamente con el equipo de proyecto RG-T3646 diseñado para fortalecer las EFS de los países del Caribe. Tal y como se mencionó anteriormente una de las áreas de apoyo del Banco a EFS es en la cooperación extrarregional e intercambio de experiencias, lo que permite a órganos de control intercambiar lecciones aprendidas.
- II.10 **Objetivos.** La CT tendrá por objetivo general apoyar a las EFS de los países prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo (Banco) en sus esfuerzos para fortalecer y modernizar su desempeño en el control y la transparencia de la gestión pública particularmente ante los desafíos que plantea la pandemia.
- II.11 **Alineación Estratégica.** Este proyecto es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, promoviendo que los EFS participantes impulsen proyectos cuyas actividades resultarán en instituciones sólidas y éticas más preparadas para prevenir y luchar contra la corrupción. El proyecto también se alinea con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) en dos áreas (i) cumple con la priorización de CTs que aborden acciones de apoyo ante la pandemia en temas de mejora de transparencia e integridad y (ii) contribuye con políticas públicas e instituciones más eficaces, eficientes, abiertas y centradas en el ciudadano, y fortalecimiento del estado de derecho y la lucha contra la corrupción. También se alinea con el área transversal de instituciones y Estado de derecho contribuyendo al objetivo estratégico 3.6(b), “Establecer marcos instituciones idóneos”, al promover una interacción eficiente, fructíferas y transparentes entre el ciudadano y los gobiernos. De igual forma, cumple con el objetivo del Fondo de Transparencia, específicamente con el pilar “Sistemas de Control” el cual apoya a los países en el fortalecimiento de los marcos regulatorios; diseñar e implementar herramientas innovadoras de control y auditoría y desarrollar sistemas de intercambio de información entre las entidades de control. Finalmente, la CT apoya puntualmente las líneas de acción sugeridas en el Marco Sectorial de Integridad y Transparencia del Banco, en particular las que se refieren al sector público.
- II.12 La CT también se alinea con las estrategias de países. Por ejemplo, en **Honduras** el pilar de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y la eficiencia del gasto busca mejorar la gestión de la inversión pública a través de actividades para fortalecer la planificación, seguimiento, evaluación y transparencia en el gasto de inversión. También apoya la agenda digital para mejoren la gestión, la transparencia y la atención al ciudadano en temas de eficiencia del gasto. En **Paraguay** el pilar gestión pública e instituciones busca reducir las deficiencias en sistemas y capacidades de gestión pública, mediante acciones dirigidas a promover la institucionalización de auditorías externas e internas, enfatizando el fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre entes responsables del sistema de transparencia y auditoría y sus respectivos marcos legales.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- III.1 Componente 1. Asesoramiento para la incorporación de herramientas tecnológicas para un control más eficiente y efectivo (US\$190.000).** El objetivo de este componente es apoyar el fortalecimiento y modernización de las capacidades institucionales de las EFS para ejercer sus actividades de control, tanto en épocas de emergencia como en épocas de normalidad. Para ello, la CT financiará las siguientes actividades: (i) asesoramiento para fortalecer el sistema de recepción de denuncias de la CGR de Paraguay, el cual será utilizado específicamente para cumplir con el mandato legal de la Ley de Emergencia Nro. 6524; (ii) asesoramiento y capacitación para gestionar un sistema de presentación y control de declaraciones juradas patrimoniales del TSC de Honduras⁴; (iii) asesoramiento de brechas institucionales y recomendaciones de buenas prácticas para la utilización de nuevas tecnologías, con énfasis en situaciones de emergencia; (iv) comunicar y disseminar los productos y resultados del componente.
- III.2 Componente 2. Modernización del marco legal, institucional y regulatorio de las EFS (US\$160.000).** El objetivo de este componente es desarrollar capacidades institucionales en las EFS para la realización de auditorías financieras o de cumplimiento más complejas, alineadas con las mejores prácticas y estándares internacionales, los cuales cobran mayor importancia en épocas de emergencia. Particularmente la CT apoyará el desarrollo de las siguientes actividades: (i) proponer un manual de procedimiento para la realización de auditorías de desempeño en materia de cumplimiento de los ODS en la CGR de Paraguay, con énfasis en el sector salud y de asistencia social para atender los sectores más activos durante la pandemia; (ii) elaborar informes de diagnósticos para la medición del desempeño de EFS desarrollados por la INTOSAI⁵; (iii) generar difusión e intercambio de buenas prácticas en reuniones de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEF) u otras redes internacionales de EFS en épocas de emergencia sanitaria y desastres naturales.
- III.3 Componente 3. Incrementar la participación ciudadana en el control (US\$100.000).** El objetivo de este componente consiste en fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en el control de las instituciones públicas. Para ello, la CT financiará las siguientes actividades: (i) apoyar la actualización de la reglamentación sobre veedurías ciudadanas en la CGR de Paraguay, proveer guías prácticas y capacitaciones para veedores ciudadanos y auditores; (ii) elaborar estrategias para comunicar a diferentes actores los resultados de las EFS; (iii) comunicar y disseminar los productos y resultados del componente.
- III.4 Presupuesto indicativo.** El costo total de la CT es de US\$450.000 de los cuales US\$100.000 serán financiados por el Fondo de Transparencia (AAF) y los restantes US\$350.000 por el Programa estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS).

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento
------------------------	-------------	------------------------------	----------------

⁴ Esta actividad podrá implicar el otorgamiento de una licencia para el uso, aprovechamiento y mejora de un Sistema informático de propiedad del Banco.

⁵ A partir de diálogos con FMP, INTOSAI, CAROSAI y EFS de los países miembros se seleccionarán los países a los cuales se les aplicará el diagnóstico.

			Total
Componente 1	Asesoramiento para la incorporación de herramientas tecnológicas para un control más eficiente y efectivo	INS: \$190,000	\$190.000
Componente 2	Modernización del marco legal, institucional y regulatorio de las EFS	AAF: \$50,000 INS: \$110,000	\$160.000
Componente 3	Incrementar la participación ciudadana en el control	AAF: \$50,000 INS: \$50,000	\$100.000
Total		AAF: \$100.000 INS: \$350.000	\$450.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- IV.1 A solicitud de los beneficiarios la CT será ejecutada por el Banco para brindar más agilidad y mitigar retrasos en la ejecución en el marco de la pandemia. La coordinación general y la supervisión técnica de la operación estarán a cargo de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (IFD/ICS). El Banco cuenta con experiencia específica para la ejecución de las actividades previstas en esta CT, particularmente a través de las operaciones “Apoyo al fortalecimiento de los sistemas nacionales de control gubernamental en ALC” (RG-T3221), “Apoyando la agenda de transparencia en México” (ME-T1399). El Banco contratará los servicios de consultores individuales y firmas, así como servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes en el Banco. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, 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.
- IV.2 La CT brindará apoyo técnico a solicitud de los países, los cuales deberán enviar una carta de no objeción de sus respectivos gobiernos, además de cumplir con los siguientes criterios de selección: (i) tener voluntad para implementar y producir resultados y (ii) prever arreglos institucionales y presupuestarios para garantizar la sostenibilidad de la solución generada. La CT dará prioridad a los países de acuerdo con el orden de llegada de solicitudes. A la fecha se ha recibido una solicitud de apoyo por parte de los gobiernos de Honduras y Paraguay. Los recursos previstos en esta CT complementarán esa solicitud, permitiendo ampliar el apoyo solicitado a otras áreas de relevancia para compartir en la región.
- IV.3 **Sostenibilidad y Resultados:** Esta CT incluye una Matriz de Resultados que reflejará el cumplimiento de los productos comprometidos. La sostenibilidad de los productos del proyecto está dada en cuanto a que éstos responden a obligaciones legales de las Entidades de Fiscalización Superior y/o a compromisos internacionales a los que adhirió cada país.

V. Riesgos importantes

- V.1 Se han identificado cuatro riesgos principales de la CT: (i) Baja voluntad política para avanzar en la implementación. Este riesgo se mitigará al alinear la implementación de esta CT con la atención de la crisis y al incluir en los criterios de selección de países

la necesidad de contar con voluntad para implementar las políticas propuestas. (ii) Debilidad institucional para implementar las reformas propuestas. Este riesgo se mitigará con acompañamientos de los especialistas del Banco y la elaboración de manuales e impartición de capacitaciones en los casos que correspondan (Paraguay con la implementación de veedurías ciudadanas; y Honduras en los casos de incorporación de un sistema electrónico de declaraciones juradas). (iii) Retrasos en el desarrollo de los productos dadas las limitaciones de misiones y visitas a países. Este riesgo se mitigará utilizando plataformas de comunicación y colaboración que permitan videollamadas e identificación de consultores y firmas nacionales de alto nivel. En cuanto a la apropiación de los productos, el BID trabajará estrechamente en coordinación con los equipos técnicos y autoridades de las EFS beneficiarias para asegurar su sostenibilidad a nivel técnico y presupuestario. (iv) Contratiempos que retrasen la ejecución de la TC más allá del período de desembolso. El equipo estará coordinando con los(as) asistentes de proyectos en las representaciones y contrapartes de Gobierno para asegurar el seguimiento periódico de la TC. En cuanto a la sostenibilidad del apoyo continuo para las EFS, se reconoce que esta CT no podrá satisfacer todas las demandas. Por lo tanto, se identificarán, junto con los beneficiarios que quieran escalar sus esfuerzos, otros instrumentos para apoyarles que ofrece el Banco.

VI. Salvaguardias Ambientales

- VI.1 Dada la naturaleza de las actividades, el presente Proyecto no representa ningún riesgo de carácter ambiental o social. El proyecto ha sido clasificado como categoría “C”, de acuerdo con las Políticas de Medio Ambiente y de Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) (Ver [Filtros de Salvaguardias](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_88877.pdf](#)

[Matriz de Resultados_46479.pdf](#)

[Términos de Referencia_65704.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_91894.pdf](#)