

**PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA**  
**ECUADOR**

**21 de octubre de 2005**

**I. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO**

<b>Nombre del proyecto:</b>	Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Pública por Resultados		
<b>Número del proyecto:</b>	EC-T1044		
<b>Equipo de proyecto:</b>	Gonzalo Afcha (RE3/SC3), jefe de equipo; Carlos Pimenta (RE3/SC3), Edgar Carvajal (COF/CEC); y Ana Lucía Saettone (RE3/SC3).		
<b>Fecha de Solicitud:</b>	<b>Carta Acuerdo:</b> Abril 11, 2005		
<b>Beneficiario:</b>	República del Ecuador		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas		
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID (OC/PRODEV):	US\$450.000	
	Local:	US\$ 50.000	
	Total:	US\$500.000	
<b>Responsabilidad técnica y básica:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas		
<b>Fechas tentativas:</b>	Misión de orientación	Noviembre de 2005	
	Aprobación Presidencia	Diciembre de 2005	

**II. ANTECEDENTES**

**A. El programa para la efectividad en el desarrollo PRODEV**

- 2.1 En el marco del Programa para Implementar el Pilar externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), el pasado mes de abril las autoridades del Banco y del Gobierno del Ecuador (GOE) suscribieron la Carta Acuerdo que constituye el documento básico para la implementación del PRODEV en el país.
- 2.2 Mediante este acuerdo las partes convienen en trabajar conjuntamente en áreas claves de la administración de gobierno a fin de fortalecerlas, y de esa manera contribuir a mejorar la efectividad de las intervenciones gubernamentales en el desarrollo. Dicho fortalecimiento orientado a mejorar la gestión del sector público debe incluir los procesos de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, estrategias, programas y proyectos, de forma coherente con la asignación y el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

- 2.3 Se tiene previsto que el país y el Banco ejecutarán el PRODEV a través de los siguientes componentes: (i) diagnósticos y planes de acción de país; (ii) acciones y proyectos específicos; y, (iii) actividades complementarias para promover, administrar y supervisar el programa. De acuerdo con los términos del convenio, estos componentes pueden ser financiados a través de recursos no reembolsables y vía Cooperaciones Técnicas específicas.
- 2.4 A fin de avanzar en la preparación de los documentos técnicos que apoyen el financiamiento de las acciones iniciales en el marco del PRODEV, en el pasado mes de julio las autoridades del GOE, con apoyo del Banco, organizaron un Taller para la presentación y discusión de los principales resultados de los estudios de diagnóstico de los sistemas de administración y control gubernamental. Estos estudios que fueron preparados por las agencias multilaterales en los últimos 18 meses comprenden: (i) el informe sobre la Observancia de Códigos y Normas de Transparencia Fiscal (ROSC); (ii) el estudio de Revisión del Gasto Público (PER); (iii) el estudio de la Capacidad de Gestión Financiera Gubernamental (CFAA); y (iv) el reporte sobre el Sistema de Compras Estatales (CPAR).
- 2.5 A partir de los resultados de estos estudios y la discusión posterior sostenida con las autoridades, se han estructurado tres grupos de intervenciones que apuntan al fortalecimiento de la gestión por resultados a nivel gubernamental. El primer grupo comprende acciones e iniciativas de mediano plazo, incluyendo reformas legales, que serían incorporadas en el Plan de Acción. El segundo grupo incluye las acciones e intervenciones de corto plazo identificadas y recomendadas por los estudios anteriormente señalados, y que por su naturaleza se enmarcan en el ámbito técnico-operativo de los sistemas de administración gubernamental. Finalmente, el tercer grupo que forma parte de la presente propuesta de cooperación técnica como fase inicial de las acciones previstas bajo el PRODEV, comprende las actividades de preparación del plan de acción, el desarrollo de instrumentos y metodologías para apoyar la gestión por resultados, el mejoramiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional, y un programa de capacitación en gestión pública por resultados.

## **B. Marco legal e institucional que apoya la gestión por resultados**

- 2.6 El marco legal que apoya la gestión gubernamental por resultados está en gran medida asociado a la emisión en el año 2002 de dos importantes leyes referentes a la gestión financiera pública: la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LORETF) y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), así como sus correspondientes reglamentos. La LORETF dispone, entre otros, la formulación de planes plurianuales y la planificación institucional anual, incluyendo el diseño e implantación de indicadores de gestión institucional y de desempeño, así como también la obligatoriedad de reportar de manera regular los resultados alcanzados a las instancias públicas correspondientes. Por su parte la LOCGE establece para la Contraloría General de la República (CGR) amplias facultades para examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de los objetivos de la gestión pública,

referidos estos no solamente a los aspectos de carácter financiero sino también a los resultados institucionales de gestión. Con posterioridad se emitieron también normas para facilitar el acceso ciudadano a la información fiscal complementando las disposiciones específicas que al respecto dispone la LORETF.

- 2.7 El marco institucional correspondiente distingue entidades rectoras para cada uno de los sistemas gubernamentales: Planificación, Administración Financiera y Control. La Secretaria Nacional de Planeamiento (SENPLADES) a cargo del primer sistema, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a cargo del segundo, y el tercero a cargo de la CGR. Corresponde a los entes rectores la emisión y actualización de políticas, normas y principios aplicables a las entidades del sector público, así como la elaboración de reglamentos o instructivos que sean de su competencia de conformidad a lo dispuesto por ley. Es decir, además de liderar la implantación de los sistemas y conducir las actividades de seguimiento y evaluación, los órganos rectores están facultados a emitir normativa secundaria para facilitar la estandarización de procedimientos e institucionalización de buenas prácticas.

**C. Diagnósticos recientes relacionados a los sistemas de administración gubernamental**

- 2.8 En los últimos 18 meses los organismos multilaterales de crédito han venido realizando estudios de diagnóstico sobre los diferentes sistemas de la administración gubernamental. EL Fondo Monetario Internacional (FMI) condujo la revisión de cumplimiento de los estándares de transparencia fiscal, en tanto que el Banco Mundial conjuntamente con el Banco Inter-Americano de Desarrollo llevaron a cabo tres diagnósticos relacionados con la gestión del gasto público, la capacidad de gestión de la administración financiera gubernamental y el sistema de compras estatales. Un apretado resumen de los principales resultados y recomendaciones de estos estudios se expone a continuación:
- 2.9 *Necesidad de reordenar y modernizar el Marco Legal para la Administración Financiera Pública.* El marco legal actual es disperso y muchas de sus disposiciones son contradictorias entre si. Cualquier intento de reforma requerirá un nuevo marco legal que retome el enfoque sistémico de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control de 1977. En el corto plazo se recomienda compilar y ordenar las leyes y reglamentos existentes en un solo texto ordenado, y derogar aquellas disposiciones que no son aplicables o son contradictorias.
- 2.10 *Integrar las prioridades nacionales con los programas y proyectos y con el presupuesto.* El presupuesto no está guiado por el plan de desarrollo tal como dicta la Constitución, y existe una ausencia de mecanismos para reflejar las prioridades sectoriales en el presupuesto. Adicionalmente, el sistema de clasificación presupuestaria no facilita el establecimiento de un vínculo directo entre programas y entidades ejecutoras, ni es compatible con las normas internacionales. Por otra parte, uno de los mayores impedimentos para mejorar la asignación de recursos públicos en materia de inversión, radica en la falta de

operatividad del sistema de inversión pública, la cual a su vez está siendo seriamente afectada por la falta de claridad en las definiciones de los roles institucionales.

- 2.11 *Aumentar la eficacia de los sistemas de información como instrumento de la programación y la gestión.* Los estudios revisaron el sistema de información financiera gubernamental (SIGEF) y el sistema de información para las Inversiones Públicas, sobre los cuales emitieron sus recomendaciones. Adicionalmente, los estudios también señalan la conveniencia y necesidad de desarrollar un sistema de indicadores que permita el seguimiento de gestión de los entes públicos.
- 2.12 En cuanto al SIGEF, los estudios indican la necesidad de reingeniería del sistema. El actual sistema tiene problemas conceptuales y limitaciones tecnológicas que impiden su efectivo aprovechamiento. Las principales debilidades del actual sistema son: (i) la falta de control sobre los compromisos durante la ejecución presupuestaria; (ii) el hecho que los asientos contables no se generan automáticamente durante el ciclo presupuestario; (iii) la plataforma tecnológica que consiste en aplicaciones y bases de datos de tecnología independiente y descentralizada, muchas veces incompatibles.
- 2.13 En cuanto al sistema de información para la inversión pública, los estudios señalan que a pesar de los avances registrados desde la emisión de la LORETF el actual sistema presenta limitaciones de naturaleza operativa y tecnológica. En primer lugar, el sistema no es transaccional, existen varias funciones que no están en operación, tales como la de priorización (proceso actualmente manual), la preparación de reportes generales, y la integración con otros sistemas de administración financiera del estado. Asimismo, no se han desarrollado aún los sistemas de control que le permitan asegurar la operación del sistema y el seguimiento a los recursos de manera apropiada.
- 2.14 *Promover mayor transparencia en la información fiscal y en las relaciones financieras entre las instituciones del sector público.* Las principales recomendaciones en este ámbito incluyen: (i) Auditar regularmente los estados financieros del gobierno central y de las empresas públicas, y hacer público los informes auditados; (ii) conducir regularmente auditorías a los estados financieros de las empresas pertenecientes al Fondo de Solidaridad, y hacer públicos los informes auditados; (iii) explicitar en el presupuesto los gastos extra-presupuestarios del gobierno, así como las operaciones quasifiscales que conducen las empresas del estado; (iv) dotar al parlamento de la capacidad institucional para supervisar la gestión de las finanzas públicas; y (v) eliminar la labor de control previo sobre las adquisiciones del estado que efectúa actualmente la CGR.
- 2.15 *Promover la aplicación de mejores prácticas y procedimientos operativos.* Las principales recomendaciones en este ámbito son: (i) Transferir a la Subsecretaría del Tesoro la responsabilidad central en cuanto a los planes periódicos de caja; (ii) diseñar e implantar informes presupuestarios regulares y estados financieros

anuales; (iii) reestructurar y profesionalizar la Subsecretaria de Contabilidad. (iv) reestructurar y modernizar la auditoria interna, y aplicar metodologías sistemáticas para la evaluación, gestión y control de riesgos.

#### **D. Acciones en curso con apoyo externo**

- 2.16 A partir del año 2003 el GOE está llevando a cabo un conjunto de programas con apoyo externo en los ámbitos de modernización del estado y reforma institucional. Así, se debe destacar que se reanudaron las acciones para modernizar el SIGEF procurando dar mayor eficiencia a las operaciones; este programa cuenta con el apoyo del Banco Mundial a través del Proyecto de Gestión Financiera del Sector Público (PGFSP). Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante las operaciones ATN/SF-9133 y ATN/SF-8770 está apoyando la modernización del sistema de información para las inversiones públicas y el fortalecimiento de las operaciones de crédito público; las acciones técnicas de estos programas se iniciaron en el mes de agosto. Adicionalmente, a fin de complementar esta operación en el ámbito de la inversión pública, el Banco está preparando una cooperación técnica para apoyar la gestión operativa de la Secretaria Nacional de Planificación.

#### **D. Estrategia del Banco**

- 2.17 Esta operación se enmarca en el componente de fortalecimiento institucional prevista en la Estrategia del Banco para Ecuador para el periodo 2004-2006 (GN-2338-1). La dimensión institucional constituye un eje transversal del trabajo del Banco con el país y apunta a una mejora en la capacidad de gestión de la administración pública, en línea con lo dispuesto en la estrategia del Banco en el Sector (OP-1004).

### **III. EL PROGRAMA**

#### **A. Objetivo**

- 3.1 La operación tiene como objetivo contribuir a mejorar el sistema de gestión por resultados del GOE, mediante acciones específicas que faciliten la preparación del Plan de Acción de Mediano Plazo para la efectividad en el desarrollo y fortalezcan los sistemas gubernamentales en las áreas de planificación, presupuesto, inversión pública, auditoria y control.

#### **B. Descripción**

- 3.2 La Cooperación Técnica (CT) apoyará la gestión por resultados bajo un enfoque amplio que atienda la visión estratégica, los desarrollos metodológicos e instrumentales, la coordinación interinstitucional, y la adopción de un amplio programa de capacitación en gestión por resultados. En este sentido, la CT se ha estructurado bajo los siguientes componentes:

## **1. Estrategia y plan de acción para promover la gestión por resultados**

- 3.3 Las actividades en este componente estarán dirigidas a facilitar la formación de consensos entorno a una estrategia y Plan de Acción de Mediano Plazo para promover la gestión por resultados en el GOE. Las principales acciones incluirán: (i) la complementación de estudios y diagnósticos institucionales y operativos de los programas relacionados a la gestión por resultados, particularmente en lo relativo a las capacidades institucionales de generar, ordenar y difundir información estadística y de gestión administrativa, y en cuanto a los procesos de toma de decisión para la asignación y priorización del gasto; (ii) la formulación de propuestas que apoyen la preparación del Plan de Acción, previéndose planteamientos en cuanto a las modalidades y mecanismos para involucrar a veedurías ciudadanas en la demanda por resultados, y en cuanto a la oportunidad y gradualidad requerida para incorporar a entidades del ámbito local y empresarial del estado en el sistema de gestión por resultados; asimismo, se contempla la preparación de propuestas técnicas para la ampliación del sistema de información sobre contrataciones del estado CONTRATANET, la estandarización de documentos y procedimientos de compras estatales, y el diseño de un programa para fortalecer la capacidad institucional del Congreso para supervisar la gestión de las finanzas públicas; (iii) la organización y conducción de talleres y mesas de diálogo y consenso con los principales actores institucionales, a fin de lograr una definición compartida de la estrategia y plan de acción para el fortalecimiento de las áreas claves relacionadas con la gestión por resultados y la efectividad en el desarrollo.

## **2. Integración de las prioridades nacionales con los programas y proyectos, y con el presupuesto**

- 3.4 La falta de integración de las prioridades nacionales en el presupuesto es uno de los temas que más resalta en los diferentes diagnósticos. En este sentido, se tiene previsto que las actividades bajo este componente estarán dirigidas a fortalecer la capacidad de gestión en esta área prioritaria a fin de aumentar la eficacia del gobierno, principalmente en lo relacionado con la inversión pública. Así, se procurará que la mayor coordinación entre los planes multi-anales, los planes operativos anuales y los presupuestos puedan darse en una primera instancia en el componente de inversión. El apoyo a la adopción de un arreglo satisfactorio a los problemas de definición de atribuciones y funciones institucionales en el marco del sistema de inversión pública entre el MEF y SENPLADES será una acción prioritaria del programa. En una segunda instancia, el apoyo estará orientado a los programas prioritarios en el área social que serán sujeto de estricto monitoreo en el marco de la Agenda Estratégica de Gobierno para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODEMs), contemplándose el apoyo a la gestión por resultados en los sectores de Educación, Salud y Saneamiento Básico.
- 3.5 Bajo este componente también se prevé prestar apoyo puntual a los entes rectores de los sistemas de planificación, administración financiera y control gubernamental. Así, se contempla prestar apoyo para la incorporación de

indicadores de gestión específicos en el presupuesto, y otras acciones que conduce el MEF en referencia al proceso presupuestario y de inversión pública. Por su parte, se apoyará la estandarización de metodologías para la formulación y monitoreo de los planes operativos anuales, y se programarán acciones para apoyar a las entidades públicas, por medio del SENPLADES, en la preparación de reportes de gestión para el cumplimiento de la ley LORETF. Finalmente, se contempla apoyar el fortalecimiento del sistema nacional de control interno, y asistir a la CGR en mejorar su programa de auditorías de gestión y las metodologías técnicas para auditar la cuenta general del estado.

### **3. Indicadores, metodologías y sistemas de incentivos para la gestión por resultados**

- 3.6 Las acciones en este componente estarán dirigidas a desarrollar instrumentos técnicos básicos para apoyar la gestión por resultados. Se contempla apoyar el diseño y el desarrollo de los siguientes instrumentos: (i) indicadores de gestión para entidades públicas calificadas como prioritarias para los ODEMs; (ii) sistema de seguimiento y monitoreo de los proyectos de inversión pública; y (iii) sistema de seguimiento y monitoreo de los planes operativos anuales de las entidades del gobierno central. Asimismo, se financiará el diseño de: (i) sistema de información laboral del sector público; (ii) propuesta técnica para un sistema de presupuesto por resultados; (iii) metodologías para la evaluación del desempeño institucional; (iv) instrumentos para el seguimiento y evaluación del programa PRODEV y del Plan de Acción.

### **4. Capacitación en gestión pública por resultados**

- 3.7 Para este componente se tiene previsto un programa de capacitación flexible que contemple un conjunto de instrumentos de capacitación como cursos ejecutivos, entrenamiento in situ, visitas y pasantías para personal clave de los ministerios y agencias centrales y sectoriales. Así también se contempla el financiamiento de talleres para facilitar el intercambio de experiencias entre los órganos rectores con el fin de dar seguimiento al programa PRODEV y profundizar los temas que estén siendo desarrollados.

## **IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO**

- 4.1 El costo del programa se estima en US\$500.000, de los cuales US\$450.000 serían financiados con recursos no reembolsables asignados para PRODEV; y el GOE contribuirá con los US\$50.000 restantes.

<b>Componente</b>	<b>Presupuesto (US\$)</b>
1. Estrategia y Plan de Acción	100.000
2. Integración de prioridades nacionales con el presupuesto	140.000
3. Indicadores, metodologías y sistemas de incentivo	90.000
4. Capacitación en gestión pública por resultados	120.000
5. Administración para ejecución del proyecto	50.000
<b>TOTAL</b>	<b>500.000</b>

## **V. AGENCIA EJECUTORA**

- 5.1 El periodo de ejecución de la TC se estima en 18 meses. De conformidad a lo dispuesto en la Carta Acuerdo de Abril de 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) será el ejecutor y responsable final del programa. Para este propósito, las autoridades del MEF han determinado que todas las acciones serán coordinadas a través de la Oficina del Viceministro de Hacienda.

## **VI. RIESGOS O PROBLEMAS ESPECIALES**

- 6.1 Los procesos de reforma en general enfrentan potenciales dificultades para la implantación de los cambios institucionales y culturales requeridos, los mismos que pueden verse acrecentados ante el cambio de administración de gobierno prevista para principios de 2007. Estas dificultades que caracterizan al riesgo del programa se pretende mitigar con la promoción de consensos y apropiación de las estrategias por los principales actores institucionales involucrados; esta formación de consensos a su vez también mitigaría el riesgo de aceptación del Plan de Acción ante el cambio previsto de administración de gobierno a inicios de 2007. Adicionalmente, se tienen al menos dos riesgos con potenciales efectos adversos sobre el programa. El primero referido al arreglo requerido para clarificar las atribuciones y funciones institucionales en el sistema de inversión pública. Y el segundo, y quizás más importante y gravitante sobre la gestión por resultados es el asociado a la modernización del SIGEF, puesto que si no se adoptan oportunamente las decisiones sobre su modernización y si las acciones que se tienen previstas efectuar con apoyo del programa del Banco Mundial se retrasan o se abandonan, los esfuerzos para promover la gestión por resultados en Ecuador pueden verse fuertemente disminuidos en cuanto a su efectividad.

## **VII. PLAN DE ACCIÓN**

- 7.1 Se tiene programada una misión de orientación a principios del mes de noviembre 2005 para iniciar la preparación del Plan de Operaciones (PO), el cual se espera pueda ser aprobado en diciembre de 2005. Para la esta misión se contará con el apoyo de consultores especializados.

## **VIII. IMPACTO SOCIAL Y AMBIENTAL**

- 8.1 Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas a través del programa, no se prevén impactos ambientales o sociales directos.