

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **ECUADOR**

### **PROGRAMA DE REFORMA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

## **EC-L1094**

### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Javier Reyes (ICS/CEC), Jefe de Equipo; Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR); Pedro Farias, Melissa Gonzalez y Valeria Wedolowski (ICF/ICS); Alejandro Lopez-Lamia (FMM/CEC), Gustavo Palmeiro (PDP/CEC), Santiago Schneider (PDP/CEC); Marco Alemán (PDP/CEC); Hyun Jung Lee (LEG/SGO), María Fernanda Sampedro (CAN/CEC). Contribuyeron con sus comentarios a la calidad del documento: Ariel Zaltsman (ICF/ICF), Jorge Luis Von Horoch, Joel Korn y Carlos Pimenta (ICF/ICS).

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

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS .....	2
A.	Contexto general, problemas y justificación .....	2
B.	Objetivo .....	8
C.	Indicadores claves de la Matriz de Resultados. ....	11
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....	11
A.	Costos y financiamiento .....	11
B.	Riesgos fiduciarios y medidas mitigantes.....	12
C.	Riesgos ambientales y sociales .....	13
III.	EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN .....	13
A.	Resumen de mecanismos acordados para la ejecución.....	13
B.	Resumen de los acuerdos para el monitoreo y evaluación del proyecto .....	15

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Arreglos y Requisitos Fiduciarios
ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>OBLIGATORIOS</b>	
1.	Plan de Ejecución del Plurianual (PEP) <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422091">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422091</a>
2.	Arreglos de monitoreo y evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422111">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422111</a>
3.	Plan de adquisiciones <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422092">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422092</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	Diagnóstico del servicio civil de Ecuador <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422087">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422087</a>
2.	Presupuesto detallado <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422094">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422094</a>
3.	Lógica vertical del Programa <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422097">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422097</a>
4.	Costos y cronograma de ejecución de los PIRIs <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422102">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422102</a>
5.	Análisis económico
5.a.	Documento principal (Word) <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36439044">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36439044</a>
5.b.	Documentación de soporte (Excel) <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36439065">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36439065</a>
6.	Diagnóstico de la estructura organizacional de la función ejecutiva del Estado Ecuatoriano <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437492">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437492</a>
6.a.	Anexo 1: Organigrama del Estado <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437504">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437504</a>
6.b.	Anexo 2: Línea de base del PNBV 2009-2013 <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437531">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437531</a>
6.c.	Anexo 3: Matriz de competencias <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437555">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437555</a>
6.d.	Anexo 4: Resumen de disposiciones legales que deben aplicarse al Modelo R <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437612">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36437612</a>
7.	Nota técnica del modelo de reestructuración de Gestión Pública Interinstitucional <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36464923">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36464923</a>
8.	Plan de desembolsos del Programa <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36424727">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36424727</a>
9.	Proceso de desvinculación <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36464733">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36464733</a>
10.	Formulario de Salvaguardias <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36060331">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36060331</a>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

AME	Arreglos de Monitoreo y Evaluación
ARM	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
CO	Capital Ordinario
EBP	Estrategia del Banco en el País
EDG	Equipo de Gestión
EEOB	Enlace Electrónico Obligatorio
EEOP	Enlace Electrónico Opcional
GdE	Gobierno de Ecuador
GpR	Gobierno por Resultado
GRH	Gestión de Recursos Humanos
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
MF	Ministerio de Finanzas
MOP	Manual Operativo del Programa
MR	Matriz de Resultados
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PAI	Plan Anual de Inversiones
PDP	Plan de Desembolsos del Programa
PEP	Plan de Ejecución del Programa
PGE	Presupuesto General del Estado
PIRI	Plan de Inversión de Reforma Institucional
PMR	Informe de Monitoreo del Progreso
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo (PND)
POA	Plan Operativo Anual
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo
SNAP	Secretaría Nacional de la Administración Pública
TH	Talento Humano

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**ECUADOR**  
**PROGRAMA DE REFORMA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**  
**(EC-L1094)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República del Ecuador Organismo Ejecutor: Ministerio de Finanzas (MF)			Plazo de amortización:	25 años
			Período de gracia:	5 años
			Período de desembolso:	5 años
			Tasa de interés:	Basada en Libor
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$ millones)</b>	<b>%</b>	Comisión de inspección y vigilancia:	*
BID (Capital Ordinario)	250.000.000	99,0	Comisión de crédito:	*
Local	1.456.080	1,0		
Total	251.456.080	100	Moneda:	Dólares de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco
Esquema del Proyecto				
<p>El objetivo general del Programa es contribuir al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Los objetivos específicos son mejorar la alineación de la acción gubernamental de la función ejecutiva y el perfil del servicio civil con las prioridades estratégicas del gobierno.</p> <p><b>Componentes:</b> Componente 1: <u>Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma</u>. Se apoyará al gobierno de Ecuador (GdE) a coordinar y gestionar el proceso de reforma para garantizar que el mismo sea implementado efectivamente y sosteniblemente en las entidades, mediante el fortalecimiento de los sistemas transversales de gestión. Componente 2: <u>Elaboración e Implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional (PIRIs)</u>. Se financiará la formulación e implementación de al menos cinco PIRIs que contengan en forma integrada todas las acciones necesarias para la implementación de las reformas y el logro de los resultados que se espera obtener con el siguiente contenido: (i) la planificación de la organización; (ii) la implementación de gestión por resultados; (iii) la ejecución de planes, programas, y proyectos sectoriales; (iv) la gestión de procesos institucionales; y (v) la gestión del Talento Humano (TH).</p> <p><b>Condiciones contractuales previas al primer desembolso:</b> Serán condiciones contractuales especiales al primer desembolso que el Organismo Ejecutor (OE) haya presentado evidencia de: (i) la aprobación por parte del Comité de Gestión Pública Interinstitucional (el “Comité”) de los cronogramas de implementación de trabajo de cada una de las entidades participantes del Comité; (ii) la aprobación del Manual Operativo del Programa (MOP) por parte del Comité, con la previa no objeción por escrito del Banco; y (iii) el nombramiento del coordinador general del Programa, del especialista financiero y del especialista en adquisiciones, como parte del Equipo de Gestión (EDG).</p> <p><b>Otras condiciones especiales de ejecución:</b> Previo al financiamiento de las actividades y gastos previstos en cada PIRI, el OE deberá presentar, para la aprobación del Banco, evidencia de que el PIRI de que se trate cumple con los requerimientos establecidos en la legislación nacional y con los criterios de elegibilidad establecidos para el Programa (párrafo. 3.6).</p> <p><b>Aspectos especiales:</b> A solicitud del GdE y de conformidad con OP-504, se incluye el reconocimiento retroactivo con cargo al aporte local, por hasta un monto de US\$20.000, en gastos realizados a partir del 29 de julio 2011 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto) en conexión al EDG (párrafo 2.2).</p> <p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p> <p><b>Adquisiciones:</b> Las adquisiciones del Proyecto se llevarán de conformidad con las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9)</p> <p><b>Proyecto consistente con la Estrategia de País:</b> Sí [ X ] No [   ]</p> <p><b>El proyecto califica como:</b> SEQ [   ] PTI [   ] Sector [   ] Geográfica [   ] Headcount [   ]</p>				

(\*) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

## I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Contexto general, problemas y justificación

- 1.1 La nueva Constitución del Estado Ecuatoriano aprobada el año 2008 señala al Plan Nacional de Desarrollo (PND) como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del Presupuesto General del Estado (PGE)<sup>1</sup>. La reglamentación de la Constitución del Ecuador determina la obligatoriedad de la presentación de un PND para aprobación del Consejo Nacional de Planificación<sup>2</sup> en el lapso de un año después que asuma funciones un nuevo gobierno. En caso de que el PND no fuera aprobado, el nuevo gobierno no podría presentar para consideración de la Asamblea Nacional la propuesta presupuestaria para el siguiente año. El actual PND para el periodo 2009-2013, que se denomina Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), ha sido estructurado en base a 12 objetivos nacionales y a 139 metas específicas que trascienden la visión tradicional de la planificación por sectores. Las autoridades nacionales han encontrado dificultades para implementar el PND de manera efectiva. Según el informe de progreso del Plan la mayor parte de sus metas no podrían ser cumplidas en el tiempo de su vigencia<sup>3</sup>.
- 1.2 El PND señala como obstáculos para su implementación la forma en que se encuentra organizado el Estado, y el ineficiente manejo del recurso humano en el sector público<sup>4</sup>. El análisis realizado por la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES) en 2010 mostró que: (i) al menos 60 instituciones duplicaban funciones de otras instituciones de la función ejecutiva<sup>5</sup>; (ii) todos los ministerios sectoriales cumplían funciones de hacedores de política pública y al mismo tiempo de ejecutores; y (iii) no existían espacios de coordinación adecuados para focalizar inversión o para ejecución de programas transversales.
- 1.3 Por otra parte los datos preliminares de una encuesta realizada el 2011 indican la baja satisfacción del ciudadano con la calidad de los servicios públicos<sup>6</sup>. Además la misma encuesta muestra que solamente el 26,0% de los usuarios de los servicios públicos consideraban que el servidor público era mejor profesional que el empleado privado. Esto es a pesar del significativo crecimiento de los últimos años del servicio público, que mientras en el año 2004 existían 230.185 servidores públicos activos, en 2011 este número llega a 284.280<sup>7</sup>, representando un crecimiento de 23,5% en siete años.
- 1.4 El Banco ha realizado dos diagnósticos que confirman y refuerzan el análisis de las dificultades identificadas por el gobierno: (i) el primero analizó los temas

---

<sup>1</sup> Artículo 280 de la Constitución del Ecuador.

<sup>2</sup> El consejo será compuesto por representantes del gobierno, gobiernos autónomos y sociedad civil.

<sup>3</sup> Informe de Seguimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, 2010, SENPLADES. El reporte indica que solamente 36,3% de las metas podrán ser cumplidas.

<sup>4</sup> PNBV (2009-2013), SENPLADES.

<sup>5</sup> Avances y proyecciones de la Reforma Democrática del Estado (2010), SENPLADES.

<sup>6</sup> Calidad de los servicios públicos, Encuestas 2011, ENEMDU, INEC. Los usuarios de los servicios dieron una calificación promedio de 6.17 sobre 10 a los servicios públicos.

<sup>7</sup> Fuente: Presupuesto General del Estado (PGE) de cada año, incluye solamente personal civil.

organizacionales<sup>8</sup>; y (ii) el segundo el servicio civil<sup>9</sup>. Los diagnósticos evidencian la desalineación de la acción gubernamental con la estrategia del gobierno para cumplir con el PND y el inadecuado perfil del servicio civil para cumplir con las metas de gestión. La desalineación entre el accionar gubernamental y la estrategia para cumplir con el PND está reflejada en el proceso de asignación de los recursos presupuestarios que no incorpora adecuadamente los objetivos gubernamentales prioritarios. En la evaluación del Sistema de Evaluación Prodev (SEP) del año 2008<sup>10</sup>, se constató que había poca correspondencia entre los programas presupuestarios y los programas del PND o los planes sectoriales<sup>11</sup>, los cuales expresan las metas estratégicas del gobierno. El GdE reconoce que esta situación persiste, lo cual puede ser verificado en las consideraciones iniciales del Código de Planificación y Finanzas aprobado<sup>12</sup>.

- 1.5 En lo que respecta al servicio civil, en el análisis realizado por el Banco, su debilidad se manifiesta en que los perfiles profesionales no están adecuados a las prioridades organizativas y no están orientados a la mejora de los servicios públicos. La evaluación sobre la calidad del servicio civil realizada el 2011 con la metodología de Longo-Iacoviello<sup>13</sup> mostró un bajo puntaje en los indicadores de consistencia estructural (13 sobre 100), capacidad funcional (28 sobre 100), y mérito (33 sobre 100).

GRÁFICO I-1



- 1.6 Por consiguiente, el problema que pretende solucionar la presente operación es la falta de alineación de la acción gubernamental y del inadecuado perfil del servicio

<sup>8</sup> Diagnóstico de la Estructura Organizacional de la Función Ejecutiva, Katty Nuñez, 2011.

<sup>9</sup> Actualización del diagnóstico de la calidad de servicio civil, Mercedes Iacoviello, 2011.

<sup>10</sup> El SEP que consiste en una metodología desarrollado por el Banco para medir la gestión por resultados de desarrollo del sector público, se basa en una escala de 0 a 5, siendo 5 el mejor puntaje. Ecuador en la estructuración del presupuesto por programas obtuvo un puntaje de 2, en la correspondencia presupuesto con PND obtuvo un puntaje de 2 y en la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño del gasto total obtuvo un puntaje de 0. El promedio de Ecuador es 2,28 y regional es 2,24.

<sup>11</sup> La estructura presupuestaria programática es un instrumento que facilita la agrupación de los presupuestos de las entidades alrededor de objetivos transversales.

<sup>12</sup> Código orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010: “se requiere una reforma profunda para recuperar la funcionalidad de estos recursos para facilitar la acción del Estado, puesto que, la normativa vigente está diseñada para ajustarse al cumplimiento de programas económicos que se enfocan prioritariamente en la estabilidad fiscal de corto plazo y dejan de lado los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, la participación ciudadana y las garantías del buen vivir”.

<sup>13</sup> La metodología utilizada es el “Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil” (Longo, 2002) que mide el desarrollo de los sistemas de gestión de los recursos humanos. Se cuenta con un diagnóstico realizado en el 2004 y actualización abreviada en el 2011. La escala de evaluación es del 0 al 100.

civil de la función ejecutiva con la estrategia de gobierno para implementar el PND. El análisis de las causas del problema se expone en el árbol de problemas detallado arriba en el Gráfico I-1.

- 1.7 Los factores que contribuyen a la desalineación de la acción gubernamental son:
- (i) la sobreposición de funciones; (ii) la falta de alineación de los procesos organizacionales a los resultados esperados; y (iii) la débil coordinación de los órganos rectores de la implementación del PND.
- a. Existe sobreposición de funciones, entendida como una mala delimitación de las tareas entre las entidades y al interior de las mismas. Esta sobreposición se evidenció de dos maneras: (i) primero, durante el análisis de atribuciones institucionales; y (ii) segundo, a través del diseño de matrices de competencias de cada institución que definían los resultados que se derivaban de cada atribución. El análisis realizado por SENPLADES en 2010 muestra que de un total de 147 entidades de la función ejecutiva corresponde eliminar o fusionar 60 y reestructurar el resto debido a la identificación de duplicidad de funciones y a las nuevas atribuciones conferidas por la Constitución<sup>14</sup>.
  - b. Hay falta de alineación de los procesos organizacionales con los resultados buscados, y los procesos sustantivos de la institución no están orientados al logro de las metas institucionales. No existen definiciones de metas anuales del PND al interior de todas las entidades, por lo cual no se puede determinar cuándo se cumplirían, ni tampoco llevar un seguimiento y reportar al órgano rector el progreso del cumplimiento de las mismas. Durante el análisis realizado para el SEP solamente los ministerios de educación y salud contaban con planes decenales que incluían metas anuales. Según un análisis realizado por el SNAP durante el año 2011<sup>15</sup> un promedio de un tercio de los procesos vitales o de importancia de las entidades tienen un rendimiento ineficiente<sup>16</sup>. Esto puede tener varias causas a ser analizadas de manera más profunda a nivel de cada entidad. Sin embargo, un análisis inicial<sup>17</sup> muestra dos causas fundamentales: (i) el personal no tiene la capacidad profesional para administrar los procesos; y (ii) los procesos están mal diseñados. También se ha identificado, que al interior de las entidades públicas la proporción del número de procesos generadores de valor sobre los procesos de apoyo es de siete a tres<sup>18</sup>. Se evidencia que existe una débil medición del desempeño institucional ya que solamente se hace seguimiento a los compromisos presidenciales y no a la gestión integral de cada entidad. El seguimiento de las metas todavía se realiza con base en insumos y no en el impacto que puedan tener en el logro de los objetivos y metas del PND.
  - c. Hay débil coordinación de los órganos rectores para la implementación del PND. Existe un débil marco de coordinación institucional para la regulación

<sup>14</sup> Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión y de la organización territorial, 2010, SENPLADES, 2010.

<sup>15</sup> Diagnóstico de la Estructura Organizacional de la Función Ejecutiva, Katty Nuñez, 2011.

<sup>16</sup> La metodología de análisis es estandarizada entre procesos eficientes e ineficientes y vitales y no vitales de una entidad. Diagnóstico de la Estructura Organizacional de la Función Ejecutiva, Katty Nuñez, 2011.

<sup>17</sup> Véase nota 16 *supra*.

<sup>18</sup> Véase nota 16 *supra*.



del proceso de cambios de la estructura organizacional del Estado. El 50% de los ajustes organizacionales aprobados por SENPLADES son posteriormente modificados debido a cambios de marco legal, deficiencias técnicas, o cambio de direccionamiento estratégico<sup>19</sup>.

- 1.8 La normativa actual para la aprobación de modificaciones de estructura de las entidades es fragmentada y sin plazos de cumplimiento. Se cuenta con 17 reglamentos y normas técnicas de cuatro instituciones diferentes, los cuales hacen su implementación aún más difícil. El monitoreo del PND tiene debilidades, ya que solamente se puede hacer seguimiento a 76 metas de las 139. Se evidencia que el seguimiento del PND se enfoca sobre insumos y productos, y no en el impacto.
- 1.9 Existe también una desarticulación de los sistemas de información de los órganos rectores de la gestión pública que no permite tomar decisiones oportunas. Se destaca la falta de interconectividad entre los sistemas de la SENPLADES del Ministerio de Finanzas (MF), y del Ministerio de Relaciones Laborales (MRL). Dado que la reglamentación de presentación de los proyectos de inversión pública no se encuentra coordinada con la presentación del gasto corriente, el Plan Anual de Inversiones (PAI) requiere ser modificado desde el momento de su aprobación para que pueda ser ejecutado.
- 1.10 Los factores que contribuyen al débil perfil del servicio civil son: (i) la falta de vinculación entre la GRH y la estrategia institucional; y (ii) la falta de garantías de aplicación de criterios de profesionalidad<sup>20</sup>.
  - a. Existe una falta de vinculación entre la GRH y la estrategia institucional. La planificación del Talento Humano (TH) es reactiva, basada en las necesidades institucionales inmediatas y no en definiciones estratégicas. Las previsiones de la planificación de personal no se desprenden de las prioridades y orientaciones estratégicas de la organización<sup>21</sup>. Esto se hace evidente en la débil implementación del instrumento de descripción, valoración, y clasificación de cargos, que tiene como consecuencia una inadecuada asignación del TH. A pesar que todas las entidades deberían contar con una lista de asignaciones aprobada por los órganos rectores, solamente 8% las tienen<sup>22</sup>. No existe flexibilidad que haga posible adaptar las prácticas de gestión del TH a los cambios estratégicos de las entidades públicas. Actualmente, el trámite para la aprobación de asignaciones del TH, que es la culminación de proceso de modificaciones organizacionales, dura 25 semanas. Los sistemas de información de personal no permiten un conocimiento adecuado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de TH existente, y previsible en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos del Estado.

---

<sup>19</sup> Estimación realizada por la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado, en base a las solicitudes de las entidades públicas.

<sup>20</sup> Los índices capacidad funcional (28 sobre 100), y mérito (33 sobre 100) muestran esta debilidad, Actualización del diagnóstico de la calidad de servicio civil, Mercedes Iacoviello, 2011.

<sup>21</sup> El índice de planificación de recursos humanos mejora ligeramente de 1 a 2 sobre 5 entre el 2004 y 2011, pero sigue siendo muy bajo. Actualización del diagnóstico de la calidad de servicio civil, Mercedes Iacoviello, 2011.

<sup>22</sup> Informe de seguimiento del proceso de reestructuración institucional, MRL, julio del 2011.

- b. Se evidencia la falta de garantías de aplicación de criterios de profesionalidad. No existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar arbitrariedad, politización, y prácticas de clientelismo a lo largo proceso de incorporación a la función pública<sup>23</sup>. El GdE ha creado el Instituto de la Meritocracia para supervisar los procesos de selección y evaluación de desempeño de los servidores públicos. Sin embargo, este no cuenta con la capacidad adecuada para realizar las tareas que le fueran asignadas. El sistema de evaluación de desempeño actual es unidireccional y no contribuye al desarrollo de la persona afectada. La evaluación del inmediato superior no tiene espacio para sugerir mejoras a través de capacitación obligatoria u opcional del servidor público. No existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados. Según el análisis realizado del 2004 a la fecha no se registraron mejoras notables en el indicador de gestión de desarrollo del TH<sup>24</sup>.
- 1.11 **Marco legal e institucional de la reforma.** El GdE desarrolló una estrategia para el rediseño de la función ejecutiva orientada a articular efectivamente el nuevo modelo de desarrollo establecido en la constitución con la estructura y la gestión de la función ejecutiva. Dentro de esta estrategia se construyó una matriz de diferenciación funcional (conocido como la matriz de competencias) en la que se visualiza cada una de las instituciones gubernamentales con sus respectivos roles. La matriz de competencias fortalece las funciones principales de cada institución y pretende evitar duplicaciones y superposiciones<sup>25</sup>. Para la ejecución de la estrategia el GdE ha creado un Comité de los órganos rectores (SNAP, SENPLADES y MRL) denominado Comité de Gestión Pública Interinstitucional (el Comité); el MF es invitado permanente. A este Comité le compete coordinar, articular, dirigir, y emitir políticas y lineamientos estratégicos para la reestructuración institucional de la gestión pública.
- 1.12 El GdE ha establecido un marco legal para el cambio de la estructura de la función ejecutiva, en concordancia con la nueva constitución. Este marco legal simplifica y coordina los esfuerzos del gobierno para lograr que las políticas públicas se implementen de manera más eficiente. Las primeras piezas legales corresponden al Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) (2010).
- 1.13 Para garantizar que el proceso de reformas institucionales se realice en base a criterios técnicos, el GdE cuenta con una norma técnica llamada Modelo R, cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las entidades con el siguiente contenido<sup>26</sup>:

---

<sup>23</sup> La calificación de este índice de la gestión del empleo en la evaluación es de 2 sobre 5.

<sup>24</sup> Este índice de gestión de desarrollo sigue actualmente en el mismo valor de 0. Los puntos críticos utilizados para la construcción de los indicadores del “Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil” Longo 2002 tienen una escala de 0 a 5. Actualización del diagnóstico del servicio civil, Mercedes Iacoviello, 2011, Iacoviello y Zuvanic, 2005.

<sup>25</sup> Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. (2010) SENPLADES.

<sup>26</sup> Copia del documento se encuentra como [enlace electrónico opcional \(EEOP\) #7](#).

- (i) definición de un nuevo modelo de gestión basado en la nueva matriz de competencias, reflejando la actualización de la misión, visión, y competencias de cada institución pública; (ii) rediseño de procesos y manual de cargos, y análisis pormenorizado de las necesidades, capacidades actuales y brechas existentes en términos de los recursos humanos con los que cuenta cada institución; y (iii) realineación del TH. Esta realineación se realizará sobre la base del análisis de capacidades y brechas mencionado, y podrá desembocar en la reasignación, capacitación y/o desvinculación de parte del personal actual, así como en la contratación de personal nuevo.
- 1.14 Actualmente, hay 284.280 servidores públicos activos en la función ejecutiva incluyendo personal educativo y médico, de los cuales 48.693 son servidores públicos administrativos conforme a la definición que se incluya en el Manual Operativo del Programa (MOP). La SENPLADES, el MF y el MRL han estimado que de estos últimos alrededor de 30% podrían ser objeto de la desvinculación, lo cual solamente podrá ser determinado con precisión, una vez se realicen los estudios correspondientes por cada entidad<sup>27</sup>. Por otra parte, como parte de este proceso, se prevé la necesidad de contratar alrededor de 5.000 nuevos servidores públicos.
- 1.15 Diagnósticos realizados en diez entidades muestran estados muy divergentes, tanto en el avance de las reformas como en los posibles costos de cada intervención y ninguna entidad pública ha completado la implementación del Modelo R. El GdE ha estimado en US\$600 millones el costo para implementar el modelo de reforma integral en la totalidad de instituciones de la función ejecutiva, por lo cual este esfuerzo será implementado por etapas. El aporte del Banco está dimensionado para cubrir las necesidades de una primera etapa de las instituciones que fueron parte del análisis de la preparación de la operación. Para la selección final de las entidades beneficiarias se han determinado los siguientes criterios de priorización, entre otros: (i) el efecto que tendría la reforma institucional en los servicios públicos que la entidad presta al ciudadano basado en las encuestas de servicios públicos; (ii) el potencial de la reforma en la desconcentración de los servicios que presta la entidad; (iii) el tamaño de la asignación presupuestaria anual tanto de gasto corriente como de inversión; y (iv) el actual avance en procesos de preparación de las reformas. Estos y otros criterios, así como sus pesos relativos, serán incluidos en el MOP.
- 1.16 El instrumento diseñado como vehículo de apoyo a cada entidad será un acuerdo entre el Comité y la institución correspondiente, el cual denominará el Plan de Inversión de Reforma Institucional (PIRI). Se espera financiar al menos cinco PIRIs, que serán priorizados y aprobados por el Comité una vez este cuente con la evaluación de cada institución.

---

<sup>27</sup> La normativa vigente prevé una compensación por esta única vez de un máximo de US\$39.600 a cada servidor público que se desvincule, dependiendo de los años de servicio (calculado en base al artículo 129 de LOSEP: cinco salarios básicos unificados por cada año de servicio a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos), así como un programa de mitigación social a ser gestionado por el MRL. La compensación mencionada es superior a lo observado en otros procesos similares en la región. En caso de volver a ser contratadas como servidores públicos, según el marco legal vigente las personas desvinculadas deberán devolver la compensación recibida y someterse a los nuevos criterios meritocráticos del servicio civil.

- 1.17 El Banco aportará experiencia comparativa de procesos de rediseño institucional de la gestión pública a nivel regional como la de Brasil y Colombia<sup>28</sup>, además de procesos de reforma de agencias aduaneras y tributarias, incluyendo las del Ecuador. Específicamente el Banco aplicará este conocimiento asistiendo técnicamente al GdE en la realización de los estudios y análisis que servirán de base para la generación de los PIRIs, participará en su validación técnica, apoyará en el seguimiento de la implementación de los mismos y en la realización del monitoreo y evaluación de los resultados de las reformas. Por medio de estas actividades el Banco garantizará la consistencia técnica de los procesos de reestructuración a ser apoyados en el ámbito de esta operación. Esta operación es parte del esfuerzo integral del GdE para mejorar la eficiencia y efectividad de la administración pública, el cual está siendo apoyado por otras dos operaciones del Banco: Fortalecimiento del Ciclo de Preinversión (EC-L1084) y Programa de Gestión Fiscal (EC-L1086).
- 1.18 El GdE y el Banco han identificado esta área como una de las áreas de trabajo conjunto en la Estrategia del Banco en el País (EBP), en el periodo de 2008-2011. En la EBP, el Banco ha acordado con el país que apoyará a las diferentes instituciones gubernamentales de acuerdo a sus prioridades, enfatizando la mejora de la calidad de la gestión pública. Por otra parte esta operación se alinea al marco de la Novena Reposición de Capital (GCI-9), y a la Estrategia de Instituciones para el Crecimiento y de Bienestar Social, en la cual se prioriza la gestión del sector público. El Programa además contribuye al apoyo a los países pequeños y vulnerables y al fortalecimiento de los sistemas nacionales.

## **B. Objetivo**

- 1.19 El objetivo general del Programa es contribuir al cumplimiento del PND. Los objetivos específicos son mejorar la alineación de la acción gubernamental de la función ejecutiva y el perfil del servicio civil con las prioridades estratégicas del gobierno. Para ello, este Programa financiará los siguientes dos componentes:

### **Componente 1. Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma:**

- 1.20 El objetivo de este componente será coordinar y gestionar los procesos transversales de reforma para garantizar que los mismos sean implementados en forma objetiva y transparente mediante el fortalecimiento de los sistemas de gestión, para lo cual se financiará bienes y servicios.
- 1.21 Las actividades propuestas para abordar el problema de alineación de la acción gubernamental comprenden: (i) la implementación de un sistema de información sobre las funciones del Estado que evite sobreposición de funciones; (ii) la implementación de un sistema de información para la planificación, monitoreo, y seguimiento, y la evaluación del proceso de rediseño de la función ejecutiva; (iii) el fortalecimiento del Comité en la visión estratégica a través de la elaboración de un

---

<sup>28</sup> De los procesos a nivel regional se aprendió que las reformas institucionales debieran tener integralidad es decir ser autocontenidas por entidad, tener un enfoque a resultados, hacer uso de indicadores de desempeño relacionado al presupuesto, y dar importancia a los sistemas transversales de la gestión pública que permitan sostenibilidad en el tiempo del proceso. Ver PCRs: PRAP LO-1561/OC-CO y Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal, LO-1042/OC-BR.

plan estratégico de reformas a cinco y diez años; (iv) la consolidación y simplificación del cuerpo legal referente a la reforma del Estado y el establecimiento de los mecanismos institucionales para su implementación; (v) la integración reglamentaria, metodológica e informática de los sistemas de planificación, inversión, presupuestos, y monitoreo de la gestión con el objeto de lograr una gestión por resultados; (vi) el diseño y la generación de herramientas gerenciales para el proceso de coordinación de la reforma; (vii) la capacitación del personal del Comité, del Equipo de Gestión del Programa (EDG) descrito en capítulo III y de las entidades beneficiarias en temas relacionados a la gestión del proceso de reforma; (viii) asistencia técnica para el monitoreo y la evaluación de los planes de reforma; y (ix) el diseño e implementación de un Programa de comunicación interno y externo sobre el proceso de reforma.

- 1.22 Con respecto al perfil del TH, se realizarán las siguientes actividades: (i) apoyo técnico para el diseño e implementación del manual de cargos y de perfil de competencias y del modelo de carrera administrativa; (ii) diseño e implementación de un sistema de información que apoye a la gestión del TH; (iii) implementación de un sub-sistema de evaluación que contemple otros factores además de la evaluación del supervisor; (iv) diseño e implementación de un plan de mitigación social para los servidores públicos desvinculados centrado en la sensibilización, capacitación y orientación para su reinserción laboral; (v) revisión del diseño e implementación del subsistema de planificación del TH; (vi) optimización del proceso de aprobación de procesos de reestructuración organizacional; y (vii) reglamentación del artículo 130 de la LOSEP para la certificación de la calidad de servicio.

## **Componente 2. Elaboración e implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional (PIRIs):**

- 1.23 Se financiarán obras, bienes, y servicios para la formulación e implementación de PIRIs, así como el pago de indemnizaciones correspondientes al personal desvinculado<sup>29</sup> como parte del proceso de alineación del TH con las prioridades de las instituciones beneficiarias y las del PND. Las obras a financiar consistirán en la adecuación de espacios e instalaciones especiales (IT, comunicaciones, entre otras). Las modalidades de desvinculación que serán apoyadas con los recursos del Programa son las siguientes: (i) jubilación obligatoria; (ii) jubilación voluntaria; (iii) renuncia voluntaria; y (iv) supresión de puestos<sup>30</sup>. Para ello, las

---

<sup>29</sup> El gasto cumple con la política “Modernización de políticas y prácticas de restricción al uso de recursos en préstamos de inversión” (documento GN-2331-5), así como lo de dispuesto en las “Directrices sobre elegibilidad de gastos en préstamos de inversión: Propuesta de modificación” (documento CC-6004-2) y es consistente con los Parámetros de Financiamiento de País con Ecuador (CP-28273 y anexo IX del GN-2495). Este gasto forma parte de los PIRIs a ser diseñados de forma para cada entidad con el objetivo de mejorar la productividad institucional, que finalmente dará como impacto una mejora en el servicio público y logro de las metas del PND. Las reformas institucionales no podrían ser realizadas sin el cambio de proceso y del perfil del TH.

<sup>30</sup> Referencia sobre las modalidades se encuentra en el [EEOP #9](#). El apoyo a otras modalidades de desvinculación previstas en la legislación nacional estará sujeta a que las mismas sean consistentes con los preceptos legales y constitucionales del país, y se ajusten a los criterios y objetivos previstos en el Programa. El cumplimiento con los criterios recién mencionados deberá ser analizado y confirmado por el Banco previo a dar su no objeción para que modalidades de desvinculación actualmente no contempladas pasen a ser elegibles para financiarse con recursos del Programa. El MOP contendrá la descripción detallada de cada modalidad de desvinculación a ser financiada.

mismas deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad y demás requerimientos establecidos para tal fin.

- 1.24 Los PIRIs deberán contener en forma integrada todas las acciones necesarias para la implementación de las reformas y el logro de los resultados que se espera obtener con las mismas, además de instrumentar el vínculo entre el MF y las entidades beneficiarias para la administración de los recursos. Los PIRIs se constituirán en acuerdos entre el Comité y la máxima autoridad de la entidad objeto de la reforma, y apoyarán entre otros: (i) la planificación de la organización; (ii) la implementación de gestión por resultados; (iii) la ejecución planes, programas, y proyectos sectoriales; (iv) la gestión de procesos institucionales; y (v) la gestión del TH, además de un análisis de sostenibilidad. Cada PIRI deberá contar con la no objeción del Banco para su financiación, de modo de garantizar la adherencia de su contenido con los lineamientos establecidos para el Programa y la observación de los criterios técnicos y de transparencia referidos en el párrafo 1.28.
- 1.25 La implementación de los PIRIs será responsabilidad de cada entidad beneficiaria, quien realizará las contrataciones bajo la supervisión del MF. Cada entidad deberá presentar al Comité un proyecto de PIRI que, una vez aprobado, será inscrito en el PAI de entidad. En el [EEOP #4](#) se encuentran detalladas todas las actividades a realizarse, incluyendo presupuestos indicativos por tamaño de institución. De acuerdo al análisis de costos realizado en diez instituciones, con el aporte del Banco se podría realizar la reforma institucional cinco entidades, dependiendo de su tamaño. Cada PIRI deberá contar con una línea de base de indicadores que midan la alineación de su estructura funcional y talento humano con el cumplimiento de los objetivos del PND e indicadores específicos sectoriales. El alcance de la línea de base, el contenido de cada PIRI, y el formato del acuerdo entre el Comité y la entidad beneficiaria serán descritos en el MOP.
- 1.26 Las acciones para la adecuación del perfil del TH (capacitación, reasignación, desvinculación y contratación) se definirán en base a una planificación estratégica de los recursos humanos que adoptará criterios técnicos homogéneos y transparentes e incluirá las siguientes etapas: (i) definición de la estructura organizativa de la entidad en función de los objetivos estratégicos planificados; (ii) dimensionamiento de la fuerza de trabajo de acuerdo a los procesos requeridos; (iii) definición de los perfiles de puestos; (iv) análisis e identificación de los puestos a ser creados y/o suprimidos; (v) análisis del perfil individual de cada servidor frente a las necesidades organizacionales identificadas; y (vi) plan de carrera para la nueva estructura de puestos.
- 1.27 En el marco del Programa se tiene previsto financiar el pago de indemnizaciones de alrededor de 5.400 funcionarios a un promedio de US\$35.000. Estas indemnizaciones serán exclusivamente para personal administrativo, conforme a la definición que se incluya en el MOP. Cada PIRI deberá tener un dictamen jurídico respecto a los trámites a ser seguidos para las desvinculaciones, considerando los derechos de los servidores públicos. El personal desvinculado que vuelva a ser contratado como servidor público, según el marco legal vigente,

deberá devolver la indemnización que haya recibido y someterse a los nuevos criterios meritocráticos del servicio civil<sup>31</sup>.

### **C. Indicadores claves de la Matriz de Resultados**

- 1.28 **Resultados esperados.** La alineación entre la acción gubernamental de la función ejecutiva con la estrategia del gobierno será medida a través del siguiente indicador: (i) correspondencia entre los programas presupuestarios y los programas del plan nacional o los planes sectoriales. La alineación del perfil del servicio civil con las prioridades estratégicas del gobierno será medida a través de los siguientes indicadores<sup>32</sup>: (i) coherencia estratégica; (ii) consistencia funcional; y (iii) mérito. Como impacto del Programa al término de la intervención se espera una implementación más efectiva del PND y una mejora en la percepción del ciudadano sobre la calidad de los servicios públicos.
- 1.29 Se espera que el Programa sea rentable económicamente. De acuerdo con la evaluación económica realizada (ver [EEOP #5a](#) y [#5b](#)), la tasa interna de retorno del Programa se situará, dentro de un escenario conservador, por encima del 25% con un valor actual neto de US\$87 millones. Los beneficios del Programa se generarían por vía de: (i) la mejora en la calidad y efectividad de los servicios públicos derivada de la optimización de procesos por la implementación del Gobierno por Resultados (GpR), el manejo de más y mejor información debido a la implementación de un sistema de coordinación integral, y la incorporación de personal altamente calificado mediante la implementación de un nuevo Modelo de Carrera Administrativa; y (ii) la liberación de recursos a través de la eliminación de sobreposiciones de funciones y la desvinculación de personal no necesario. Estos recursos podrán ser redireccionados a su vez hacia la mejora de los servicios que brindan las instituciones de la función ejecutiva.

## **II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS**

### **A. Costos y financiamiento**

- 2.1 El costo total del Programa asciende a US\$251.456.080, de los cuales US\$250.000.000 serán financiados por el Banco con cargo a los recursos de Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario (CO), y US\$1.456.080 serán financiados con aporte local. La Tabla II-1 describe el presupuesto consolidado por componente, y el [EEOP #2](#) muestra el presupuesto detallado. Entre las categorías de gastos que serán cubiertas por el Programa se incluyen adquisición

---

<sup>31</sup> Los recursos que se reciban como parte de estas devoluciones deberán ser reutilizados con los mismos fines del Programa.

<sup>32</sup> Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo 2002), en base al diagnóstico y el aporte que realizaría el programa en las áreas específicas: (i) MÉRITO: evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas; (ii) COHERENCIA ESTRATÉGICA, o vinculación de las políticas y prácticas de GRH a las prioridades gubernamentales; y (iii) CAPACIDAD FUNCIONAL: evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.

de obras, bienes, y servicios. Los costos financieros del aporte local serán cubiertos con recursos fiscales.

**TABLA II-I – TABLA DE COSTOS**

<b>COMPONENTE</b>	<b>BID (US\$)</b>	<b>Aporte Local (US\$)</b>	<b>Total (US\$)</b>
<b>Componente 1: Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma</b>	<b>17.774.000</b>		<b>17.774.000</b>
1.1 Análisis y ajustes de la sobreposición de funciones	1.282.000		1.282.000
1.2 Fortalecimiento de los órganos rectores y de los procesos transversales de gestión	1.902.000		1.902.000
1.3 Fortalecimiento del perfil del Servicio Civil	14.000.000		14.000.000
<i>Fortalecimiento del Sistema de Gestión del Talento Humano</i>	<i>10.950.000</i>		<i>10.950.000</i>
<i>Mitigación Social</i>	<i>2.830.000</i>		<i>2.830.000</i>
<i>Apoyo al profesionalismo del Servicio Civil</i>	<i>220.000</i>		<i>220.000</i>
1.4. Fortalecimiento del sistema de monitoreo de la reforma	590.000		590.000
<b>Componente 2: Elaboración e Implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional</b>	<b>232.226.000</b>		<b>232.226.000</b>
2.1. Elaboración de PIRIs	6.816.000		6.816.000
2.2 Implementación de PIRIs	29.119.664		29.119.664
2.3 Apoyo al plan de desvinculación de PIRIs	196.290.336		196.290.336
<b>Administración del Programa</b>		<b>1.456.080</b>	<b>1.456.080</b>
Equipo de Gestión		906.080	906.080
Auditorías Concurrentes y Evaluación Ex. Post		550.000	550.000
<b>Total</b>	<b>250.000.000</b>	<b>1.456.080</b>	<b>251.456.080</b>

- 2.2 **Reconocimiento Retroactivo de Gastos.** A solicitud del GdE y de conformidad con OP-504, se incluye el reconocimiento retroactivo con cargo al aporte local, por hasta un monto de US\$20.000, en gastos realizados a partir del 29 de julio 2011 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto) en conexión al EDG.

**B. Riesgos fiduciarios y medidas mitigantes**

- 2.3 Como parte del diseño de la operación se ha realizado un ejercicio de gestión de riesgos del Programa siguiendo la metodología del Banco, con participación de las entidades beneficiarias, en donde se realizaron las siguientes actividades: (i) identificación y registro de riesgos del Programa y sus factores de probabilidad; (ii) ponderación de los riesgos del Programa; y (iii) preparación del Plan de Mitigación de Riesgos. El Programa se considera de riesgo medio.
- 2.4 El análisis de riesgo incluyó además un análisis de capacidad institucional del MF, usando como base el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional del Banco, el cual determinó que existe un nivel de riesgo medio. Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ARF), anexo III, reflejan los riesgos fiduciarios identificados así como su impacto y las medidas de mitigación necesarias para una adecuada ejecución del Programa. En el MOP se establecerán las funciones y responsabilidades en el proceso de coordinación, la estructura de supervisión técnica y fiduciaria, y la frecuencia y contenido mínimo de los informes de monitoreo. Se contará con un coordinador general del Programa en el EDG, quien



centralizará las decisiones en materia de ejecución, facilitando así la articulación de la ejecución del Programa dentro de la estructura del MF.

**C. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.5 La operación ha sido clasificada como Categoría “C”. El Programa financiará la implementación de un plan de mitigación social que contemple actividades de capacitación, búsqueda de oportunidades de empleo, orientación para formación de empresas y monitoreo de la situación ocupacional de los ex funcionarios públicos por el término de dos años.
- 2.6 **Otros aspectos especiales y riesgos.** Se identificaron los siguientes riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos del Programa: (i) que el costo de la reforma no sea sostenible para el Estado; (ii) que la administración de recursos humanos no se realice bajo criterios técnicos basados en mérito y transparencia; (iii) que exista una limitada coordinación interinstitucional entre el Comité, equipo técnico, y el EDG; (iv) que se lleve a cabo una limitada o poco eficiente campaña de socialización del proceso de reforma en las instituciones públicas y los medios; y (v) que las contrataciones de los nuevos servidores públicos no sea realizada en base a méritos y transparencia. Al respecto, el plan de mitigación correspondiente financiado con recursos del Programa incluye las siguientes actividades: (i) realización de un análisis de sostenibilidad en el marco de cada PIRI dirigido por el MF; (ii) conformación de un EDG que supervise de manera específica los procesos de administración de personal, y elaboración de un MOP que identifique en detalle todos los procedimientos, requisitos y controles. A su vez el Banco contribuirá a certificar la transparencia de estos procesos otorgando la no objeción a los PIRIs de cada entidad beneficiaria; (iii) realización del diseño del MOP de forma participativa entre todas las partes integrantes del Comité; (iv) coordinación de la comunicación externa con la Secretaría de Comunicación de la Presidencia; y (v) fortalecimiento del Instituto de la Meritocracia en sus funciones de supervisión de los procesos de selección de los servidores públicos.

**III. EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN**

**A. Resumen de mecanismos acordados para la ejecución**

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El Prestatario será la República de Ecuador y el OE será el MF. El tiempo de ejecución será de cuatro años.
- 3.2 **Ejecución.** El MF será el OE del Programa a través de un EDG. La conformación del EDG incluirá un Coordinador General del Programa, un especialista jurídico, un especialista financiero, un especialista en adquisiciones, y un especialista en monitoreo y seguimiento. Las funciones y responsabilidades del EDG estarán establecidas en detalle en el MOP y, como mínimo, incluirán: (i) la administración de los recursos financieros; (ii) la coordinación interinstitucional de todas las actividades del Programa; (iii) la planificación de la ejecución del Programa, incluyendo la preparación de los Planes Operativos Anuales (POA); (iv) la coordinación y supervisión de las actividades referentes a la contratación de servicios, bienes, y obras; (v) la actualización del Plan de Adquisiciones (PA); (vi) la supervisión del avance de la ejecución del Programa; (vii) el manejo de

- todos los aspectos fiduciarios; (viii) la consolidación y tramitación de los pagos correspondientes y archivo de la totalidad de la documentación del Programa conforme a lo previsto en el contrato de préstamo; (ix) la preparación de los estados financieros y solicitudes de desembolso; y (x) el monitoreo de la ejecución y la evaluación del Programa, entre otras. Asimismo, dicho EDG será el responsable del seguimiento del Programa en su conjunto.
- 3.3 El desarrollo de las actividades del Programa seguirá una programación instrumentada a través del Plan de Ejecución Plurianual (PEP, [ver EEOB #1](#)), el cual contiene el detalle para la ejecución de la totalidad del Programa. Su revisión anual se plasmará en el respectivo POA. El PEP deberá ser modificado cada año teniendo en cuenta el avance real del Programa. Las revisiones anuales del PEP y del POA deberán ser remitidas al Banco para aprobación. Los ARF (anexo III) reflejan los lineamientos de gestión financiera y de planificación, al igual que de supervisión y ejecución de adquisiciones que se aplicarán para la ejecución del Programa. Los ARF se han desarrollado sobre la base del análisis del contexto fiduciario del país, del análisis institucional del OE, del análisis de los riesgos, y de las reuniones mantenidas con personal del OE.
- 3.4 **Adquisición de obras, bienes y servicios distintos a consultoría y servicios de consultoría.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco, serán realizadas de acuerdo con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores (GN-2350-9). Una parte del Componente 2 considera financiar la desvinculación del personal de la función ejecutiva a la cual no es aplicable las políticas de adquisiciones antes indicadas. El PA ([ver EEOB #3](#)) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución del Programa, el cual incluye: (i) los contratos para obras, bienes, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría; (ii) los métodos propuestos para la contratación de obras, bienes y servicios diferentes a consultoría y para la selección de consultores; y (iii) los procedimientos aplicados por el Banco para el examen de las contrataciones. Asimismo, el PEP para los cuatro años de implementación, contiene las actividades y adquisiciones identificadas en el PA. El PA deberá ser actualizado anualmente o cuando sea necesario realizar cambios sustanciales en las adquisiciones de la operación. La versión vigente del PA estará disponible en la página web del Banco y en el sistema de seguimiento del PA. Cualquier propuesta de revisión del PA debe ser presentada al Banco para su aprobación. En los ARF se incluye el detalle de la gestión de las adquisiciones.
- 3.5 **Auditorías.** Los servicios de auditoría externa para el Programa serán provistos de acuerdo a lo establecido en los ARF. Dentro de los 120 días del cierre del ejercicio fiscal, el EDG presentará al Banco los estados financieros auditados anuales del Programa. El último estado financiero auditado se presentará dentro de los 120 días siguientes de la fecha estipulada para el último desembolso de la operación. Adicionalmente, el OE deberá presentar con cada justificación de desembolso, un informe de revisión independiente de la documentación soporte

de las transacciones contenidas en la solicitud de desembolso efectuada por una firma auditora elegible para el Banco.

- 3.6 **Serán condiciones contractuales especiales al primer desembolso que el OE haya presentado evidencia de:** (i) la aprobación por parte del Comité de los cronogramas de implementación de trabajo de cada una de las entidades participantes del Comité; (ii) la aprobación del MOP por parte del Comité, con la previa no objeción por escrito del Banco; y (iii) el nombramiento del coordinador general del Programa, del especialista financiero y del especialista en adquisiciones como parte del EDG. Otras condiciones especiales de ejecución: previo al financiamiento de las actividades y gastos previstos en cada PIRI, el OE deberá presentar, para la aprobación del Banco, evidencia de que el PIRI de que se trate cumple con los requerimientos establecidos en la legislación nacional y con los criterios de elegibilidad establecidos para el Programa.

**B. Resumen de los acuerdos para el monitoreo y evaluación del Programa**

- 3.7 **Seguimiento por parte del OE.** Para realizar el seguimiento del Programa, el OE utilizará los siguientes documentos: (i) la Matriz de Resultados (MR, ver anexo II); (ii) el PEP (ver [EEOB #1](#)); (iii) los Arreglos de Monitoreo y Evaluación (AME, ver [EEOB #2](#)); (iv) el PA (ver [EEOB #3](#)); (v) las Matrices de Riesgo, y de Evaluación y Mitigación de los Riesgos del Programa; y (vi) el Plan de Desembolsos del Programa (ver [EEOB #8](#)).
- 3.8 El MF contratará un especialista en M&E en su EDG, cuyas funciones se detallan en el MOP y que preparará informes semestrales de avance para su revisión por parte del Banco. Para realizar la evaluación del proyecto, el OE utilizará el Informe de Monitoreo del Progreso (PMR), la MR, y lo establecido en los AME.
- 3.9 **Seguimiento por parte del Banco.** El Banco realizará misiones de administración o visitas de inspección, dependiendo de la importancia y complejidad de la ejecución del Programa, siguiendo el cronograma definido en el PEP, que identifica aquellos momentos en que se estima necesaria la supervisión técnica del Banco. Además, el Banco acuerda con el OE utilizar el PMR, que recoge la estimación temporal de los desembolsos y del cumplimiento de metas físicas y resultados, como mecanismo para evaluar el desempeño del Programa.
- 3.10 **Evaluación.** El OE realizará una evaluación intermedia del Programa en el plazo a convenirse con el Banco, una evaluación final en el último semestre de su ejecución, y una evaluación ex-post de análisis costo beneficio, mediante la contratación de una firma consultora (financiada con recursos de la operación). Todas las evaluaciones tienen recursos asegurados en el presupuesto del Programa. Esta evaluación preparará un informe final consolidado con referencia a las líneas de base y evaluaciones de cada uno de los subcomponentes y de las informaciones que se deban recoger según lo estipulado en la MR y en los AME.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	Apoyo a países pequeños y vulnerables.		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2490	Apoyo al objetivo de desarrollo social e Inclusión económica.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	El proyecto está incluido en el Documento de Programación del País 2011.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.4		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	6.8	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	6.6	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Si	El proyecto utilizará el sistema de nformación de adquisiciones, así como presupuesto y tesorería.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

El programa es compatible con la mejora de la gestión del sector público en Ecuador, un país pequeño y vulnerable. Además, se ajusta a la estrategia del país vigente, la cual no tiene una matriz de resultados, pero apunta a la mejora de la gestión pública como elemento necesario para el desarrollo económico e inclusión social. Indicadores de resultado relacionados a esta operación fueron incluidos en el CPD aprobado para 2011. El programa tiene como objetivo apoyar la reforma de al menos cinco instituciones del sector público de Ecuador para mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos. Parte de la reforma incluye la financiación de desvinculaciones de empleados del sector público a través de diferentes métodos, tras un análisis de las necesidades institucionales, las deficiencias y los perfiles profesionales.

La matriz de resultados incluye índices de desempeño para todo el sector público ecuatoriano como indicadores de resultado. Estos índices son altamente agregados y no permiten un alto grado de claridad en cuanto a la lógica vertical de la intervención. El equipo reconoce que las líneas de base específicas deben ser definidas para cada uno de los componentes de los índices para aquellas instituciones que se beneficiarán del programa (que no han sido plenamente determinados en este momento). Los índices serán mucho más relevante en ese momento, y los componentes de la índices permitirán el monitoreo del progreso por institución.

El programa cuenta con un Análisis económico de Costo-Beneficio. El equipo se propone hacer un ACB ex-post para determinar si los supuestos, costos y beneficios a priori eran correctos. El proyecto cuenta con los recursos asignados para este ACB ex-post. Además, el proyecto incluye una evaluación intermedia que cubrirá la instituciones seleccionada.

El proyecto utiliza el sistema de información del sistema nacional de adquisiciones, los sistemas de presupuesto y tesorería.

## MATRIZ DE RESULTADOS

El objetivo general del Programa es contribuir al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Los objetivos específicos son mejorar la alineación de la acción gubernamental de la función ejecutiva y el perfil del servicio civil con las prioridades estratégicas del gobierno.															
<b>IMPACTO ESPERADO:</b> Implementación más efectiva del PND															
INDICADORES	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias								Meta final		Fuente/medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
<b>IMPACTO <sup>1</sup></b>															
Metas del PND cumplidas	%	36,37	2010		2012		2013		2014		2015	66	2016	Informe de seguimiento del PND 2009-2013, SENPLADES	
Índice de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos	Índice	5,07	2008		2012		2013		2014		2015	7	2016	Informe de Calidad de los servicios públicos, SENPLADES (ENEMDU-INEC)	Encuesta sobre una escala de 0 a 10 a los usuarios de los servicios públicos.
<b>RESULTADO ESPERADO 1: Alineación entre la acción gubernamental y la estrategia del gobierno mejorada</b>															
Índice de correspondencia entre programas presupuestarios y los programas nacionales o sectoriales <sup>2</sup>	Índice	2/5	2008		2012		2013		2014		2015	3/5	2016	Evaluación SEP-PRODEV. BID	Donde cinco es el mejor puntaje
<b>RESULTADO ESPERADO 2: Perfil del Servicio Civil alineado a las prioridades estratégicas del gobierno.</b>															
Índice de coherencia del servicio civil	Índice	13/100	2011		2012		2013		2014		2015	30/100	2016	Consultoría especializada que aplicará el Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo).	Donde 100 es el mejor puntaje

<sup>1</sup> Los indicadores de impacto del Programa al momento reflejan datos agregados (de la totalidad) de las metas del PND y de los servicios públicos, estos serán ajustados más adelante una vez se cuente con la información específica sobre las instituciones a ser intervenidas.

<sup>2</sup> Este es un indicador de la Metodología SEP-PRODEV, con el cual se evidencia la alineación entre la gestión presupuestaria (acción gubernamental) y los programas del PND o planes sectoriales, que vienen a constituirse en las metas estratégicas del gobierno.

Indicador de capacidad funcional del servicio civil	Índice		28/100	2011		2012		2013		2014		2015	45/100	2016	Consultoría especializada que aplicará el Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo).	Donde 100 es el mejor puntaje
Indicador de Mérito del servicio civil	Índice		33/100	2011		2012		2013		2014		2015	55/100	2016	Consultoría especializada que aplicará el Marco Analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo).	Donde 100 es el mejor puntaje
Producto	Costo (US\$ miles)	Unidad de medida	Línea de base		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final	Fuente/medio de verificación	Observaciones					
	Valor		Año													
COMPONENTE 1: Fortalecimiento del Marco Institucional para la Reforma.																
Sistema de Información de Funciones del Estado que evite sobreposición de funciones implementado	\$ 1,250	Sistema	0	2011		1				1	SENPLADES/ Informes de avance de la operación					
Hito: Instituciones con competencias registradas en el sistema	Instituciones		0	2011		10	30	20	60	MRL/ Min. Finanzas						
Plan de mediano plazo para el cumplimiento de la Reforma elaborado	\$ 8	Plan	0	2011	1				1	Secretariado/ Informes de avance de la operación						
Personal del Comité de Reforma Institucional capacitado en planificación estratégica	\$ 10	Funcionarios	0	2011	22				22	Secretariado/Evaluaciones de las capacitaciones						

Normas legales referentes a la reforma del estado y mecanismos institucionales para su implementación simplificadas	\$ 50	Normas	0	2011	17				17	Secretariado/ Informe final de la consultoría	
Mecanismo de monitoreo metas del PND fortalecido	\$ 200	Mecanismo	0	2011		1			1	SENPLADES/ Informes de avance de la operación	
Personal Gerencial de las Entidades intervenidas capacitado	\$ 10	Funcionarios	0	2011	50	50			100	Secretariado/Evaluaciones de las capacitaciones	
Sistemas de Gestión del Gasto (Planificación, Inversión y Presupuesto) ajustados para interoperar el monitoreo del Plan de Inversiones (PAI)	\$ 200	Sistemas	0	2011		3			3	Min. Finanzas / SENPLADES	Consiste en la integración reglamentaria, metodológica e informática de los sistemas de planificación, inversión, presupuestos y monitoreo de la gestión pública.
Campaña interna y externa de la reforma institucional difundida	\$ 500	Campaña	0	2011		1			1	Secretariado/ Min. Finanzas	
Sistema de información que apoye la gestión del Talento Humano (TH) implementado	\$10,200	Sistema	0	2011		1			1	MRL/ Min. Finanzas	
<b>Hito:</b> Diseño del Plan		Diseño	0	2011	1				1	MRL/ Min. Finanzas	
<b>Hito:</b> Instituciones con los datos de su TH migrados en el Sistema		Instituciones	0	2011			5		5	MRL/ Min. Finanzas	
Plan de mitigación social implementado	\$ 2,830	Plan	0	2011			1		1	MRL/ Min. Finanzas	
<b>Hito:</b> Personas beneficiadas del		Personas	0	2011	1828	913	915		3656	MRL/ Min.	Con el objetivo

<i>plan de mitigación social (total de personas afectadas dentro de este Programa: 4571, grado de aceptación del programa 80%)</i>										Finanzas	<i>de reducir el impacto de la desvinculación de los servidores públicos se financiarán capacitaciones y fondos concursales para emprendimientos individuales o asociativos</i>
Estudio para la optimización del proceso de reestructura organizacional elaborado	\$ 20	Estudio	0	2011	1				1	MRL/ Min. Finanzas	
Norma Técnica del Art. 130 de la LOSEP elaborada	\$150	Norma	0	2011	1				1	MRL/ SNAP	
Estudio para el Fortalecimiento del Instituto de la Meritocracia elaborado	\$ 50	Estudio	0	2011	1				1	MRL/ Min. Finanzas	
Estudios para el Fortalecimiento del Monitoreo de la Reforma elaborados <sup>3</sup>	\$590	Estudios	0	2011	3		1	1	5	SNAP/ Min. Finanzas	
<b>COMPONENTE 2: Elaboración e Implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional</b>											
Planes de inversión de reforma institucional (PIRIs) implementados	\$225,427.69	PIRIs	0	2011		3		2	5	Secretariado/ Min. Finanzas	Se financiarán bienes, servicios, y consultorías, así como el pago de indemnizaciones correspondientes al personal desvinculado. Una vez se definan los PIRIs

<sup>3</sup> Los estudios que incluyen este producto son: (i) Implementación del GRP en las entidades del Comité; (ii) Levantamiento de línea de Base de PIRIs; (iii) Fortalecimiento del Sistema de Monitoreo del Programa; (iv) Evaluación Intermedia del Programa; y, (v) Evaluación Final del Programa.



											se podrá conocer exactamente los productos a ser financiados.
<b>Hito:</b> Entidades con Procesos Rediseñados		Entidades	0	2011		3		2	5	Secretariado/ Min. Finanzas	
<b>Hito:</b> Entidades con Procesos automatizados		Entidades	0	2011		3		2	5	MRL/ Min. Finanzas	
<b>Hito:</b> Entidades con nueva evaluación de desempeño para su TH		Entidades	0	2011		3		2	5	MRL/ Min. Finanzas	
<b>Hito:</b> Entidades con información de TH administrada en nuevo sistema de información		Entidades	0	2011		3		2	5	MRL/ Min. Finanzas	

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

**PROYECTO No:** EC-L1094

**ORGANISMO EJECUTOR:** Ministerio de Finanzas (MF)

**PREPARADO POR:** Marco Alemán, Gustavo Palmerio y Santiago Schneider  
PDP/CEC

La evaluación institucional para la gestión fiduciaria del proyecto fue realizada en base a: (1) el contexto fiduciario del país; (2) los resultados de la evaluación de riesgos fiduciarios; (3) el análisis realizado al MF utilizando la herramienta SECI; (4) las reuniones de trabajo con el equipo de proyecto; y (5) las reuniones con el personal de las diferentes áreas del MF. Como resultado de esta evaluación se han elaborado acuerdos fiduciarios de Adquisiciones y Gestión Financiera para la ejecución del proyecto.

### I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 1.1 Sistema de Adquisiciones: El Sistema Nacional de Contratación Pública – SNCP, se aprobó a través de la Ley Orgánica del SNCP en agosto/08. Entre los cambios sustanciales introducidos esta la creación del Instituto Nacional de Compras Públicas–INCOP, como rector de las Compras Públicas. El INCOP con el apoyo del Banco llevó cabo el Diagnostico del SNCP mediante la aplicación de la metodología OECD/DAC; la misma que determina un desarrollo medio del SNCP.
- 1.2 Sistema de Gestión Financiera: Desde enero de 2008 las entidades del gobierno utilizan el Sistema de Administración Financiera e-SIGEF, que integra efectivamente los procesos de presupuesto, contabilidad, tesorería, pagos electrónicos y un esquema de centralización informática y uso de la tecnología Web. Asimismo, las entidades del Gobierno Central están sujetas al control y fiscalización del ente supremo de auditoría que es la Contraloría General del Estado. En términos generales, los sistemas nacionales de gestión financiera tienen un adecuado nivel de desarrollo, requiriendo ser complementados por el momento, para efectos de la ejecución de los proyectos que financia el Banco, en lo referente a reporte financiero específico y a auditoría externa (a ser efectuada por una firma elegible para el Banco).

### II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El órgano ejecutor del Programa es el MF, a través de una Unidad Ejecutora del Programa – UEP) que será creada específicamente para la ejecución del presente Programa. El análisis institucional realizado bajo la metodología SECI arrojó una calificación general de riesgo medio.
- 2.2 El MF es la institución que dirige y administra las finanzas públicas del país, proponiendo las políticas financieras y presupuestarias, asegurando el equilibrio de las finanzas públicas y está al mando de los distintos subsistemas que componen el Sistema de Administración Pública.

- 2.3 Entre las funciones más relevantes del MF figuran las de programar, coordinar, y supervisar eficiente, eficaz y consistentemente el financiamiento del sector público, en concordancia con las necesidades de las políticas públicas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para un flujo oportuno y sostenible del endeudamiento, de los desembolsos y en general de los ingresos fiscales tributarios y no tributarios.
- 2.4 En el 2010 entró en vigencia el nuevo Código de Planificación y Finanzas Públicas (CPFP) que constituyó el nuevo marco legal y operativo a través del cual se reestructurará la gestión financiera para los distintos niveles del estado. Como parte de dicha reestructuración y con la finalidad de adaptar su estructura al nuevo CPFP, actualmente, el MF se encuentra finalizando un proceso de reorganización que, entre otras cosas, incluyó el análisis y cambios de funciones internas y perfiles profesionales, la fusión o separación de actividades en subsecretarías, la reestructuración administrativa y salida de personal, etc.
- 2.5 El MF, durante la ejecución del Programa, deberá relacionarse y desarrollar un trabajo conjunto con el Comité de Gestión Pública Institucional – CGPI (órgano encargado de aprobar los lineamientos estratégicos respecto a la implementación de la reestructuración de la gestión pública institucional) y con los Ministerios involucrados en el Programa (responsables de elaborar e implementar su propio Plan de Inversión de Reforma Institucional – PIRI).
- 2.6 El MF utiliza los sistemas nacionales de Adquisiciones y Gestión Financiera del país. El Control interno de dicha entidades es realizado mediante la Contraloría General del Estado (CGE) a través de la Unidad de Auditoría Interna que tiene incorporada en su organigrama respectivo.
- 2.7 Considerando lo expuesto y la propia naturaleza del Ministerio, este organismo no se encuentra adecuadamente preparado para la ejecución de proyectos de esta envergadura y tampoco tiene experiencia en la ejecución de programas con financiamiento del Banco.

### **III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 3.1 Con base en la información disponible sobre el Programa; talleres y reuniones de trabajo realizadas con el MF y otros actores, se identificaron los riesgos fiduciarios incluidos en la respectiva matriz de riesgos, siendo los más significativos los siguientes:
  - a) ***Desconocimiento de Políticas y Guías del BID que determinen el incumplimiento de condiciones y cláusulas contractuales establecidas en el Contrato de Préstamo.***
- 3.2 Factores: Ejecutor sin experiencia en la ejecución de proyectos financiados por el Banco. El MF se encuentra bajo un proceso de reforma institucional. Desconocimiento de políticas y guías del Banco.

- 3.3 Impacto: Retrasos en la ejecución. Inelegibilidad de Gastos efectuados e Incumplimiento de cláusulas contractuales.
- 3.4 Acciones de Mitigación: (i) Conformar un Equipo de Gestión con profesionales idóneos y competencias técnicas/fiduciarias que cuenten con la no objeción del Banco; (ii) contratación de una firma auditora externa para la revisión ex-ante de la justificación de desembolsos; (iii) elaboración de un Manual Operativo (MO) que identifique en detalle todos los procedimientos, requisitos y controles internos de la ejecución; y (iv) apoyo, capacitación y acompañamiento para la ejecución en forma permanente del Equipo Fiduciario del Banco.
- b) Limitada coordinación interinstitucional que afecten la ejecución del Programa.***
- 3.5 Factores: Multiplicidad de actores participantes en la ejecución del Programa. Falta de sistemas de información integrados.
- 3.6 Impacto: Retrasos en la ejecución.
- 3.7 Acciones de Mitigación: (i) Conformar un Equipo de Gestión en el MF que se encargara de realizar las coordinaciones con el CGPI y los Ministerios involucrados. (ii) Elaboración de un MO que identifique en detalle todos los procedimientos, requisitos y controles internos de la ejecución.
- c) Falta de transparencia en la administración de los recursos humanos.***
- 3.8 Factores: Limitada normativa para la gestión del talento humano. Controles internos insuficientes.
- 3.9 Impacto: Fondos utilizados inadecuadamente.
- 3.10 Acciones de Mitigación: (i) conformar un Equipo de Gestión con profesionales idóneos y competencias técnicas/fiduciarias que cuenten con la no objeción del Banco; (ii) contratación de una firma auditora externa para la revisión ex-ante de la justificación de desembolsos; y (iii) elaboración de un Manual Operativo (MO) que identifique en detalle todos los procedimientos, requisitos y controles internos de la ejecución.

#### **IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS**

- 4.1 Algunos puntos para su consideración: (i) nombramiento del Equipo de Gestión del proyecto conformado por personal idóneo que cuente con la no objeción del Banco; y (ii) aprobación del Manual Operativo por parte del CGPI.

## **V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

### ***1. Ejecución de las Adquisiciones***

- 5.1 En el Plan de Adquisiciones (PA) se establecerán las adquisiciones incluidas en el Programa; el mismo que podrá ser actualizado de manera anual o cuando sea necesario. La responsabilidad de aprobación del Plan de Adquisiciones y mantener actualizado el mismo durante la ejecución del Programa es del Jefe de Equipo de Proyecto (JEP).
- 5.2 El Programa contempla la contratación de Obras, Bienes y Servicios y contratación de Consultores bajo el marco establecido en las Políticas 2349-9 y 2350-9 respectivamente; las que se llevarán a cabo conforme lo establecido en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco. Una parte del Componente II considera financiar la desvinculación del personal de la función ejecutiva a la cual no es aplicable las políticas de adquisiciones antes indicadas.
- 5.3 Para las Contrataciones de Firms Consultoras que superen el monto de US\$ 200,000.00 se utilizará la Solicitud de Propuestas (SP) aprobada por el Banco. Para contrataciones por montos menores se utilizarán SP acordadas con el ejecutor y aprobadas por el Banco.

### ***2. Plan de Adquisiciones Inicial***

- 5.4 El Plan de Adquisiciones está incluido en la Propuesta de Préstamo como un enlace del referido documento. Adicionalmente se utilizará el SEPA para la planificación y monitoreo de las adquisiciones.

### ***3. Supervisión de Adquisiciones***

- 5.5 Considerando el contexto fiduciario del ejecutor y el nivel de riesgo asociado a la operación (medio), inicialmente se han determinado los siguientes umbrales para la Supervisión Ex – Post:
  - a. Contratos de Obras por un costo total estimado equivalente igual o inferior a US\$ 80,000.00.
  - b. Contratación de Bienes o Servicios por un costo total estimado equivalente igual o inferior a US \$ 30,000.00.
  - c. Contratos de Servicios de Consultoría con Firms Consultoras cuyo costo total estimado equivalente sea igual o inferior a US \$ 45,000.00.
- 5.6 Los demás contratos estarán sujetos a revisión ex-ante por parte del Banco, incluyendo toda Contratación Directa de Bienes u Obras y Selección Directa de firmas consultoras o consultores individuales.
- 5.7 El tipo de supervisión podrá variar durante la ejecución del Programa, teniendo en cuenta la implementación de las medidas de mitigación y el grado de fortalecimiento del ejecutor.

### ***4. Disposiciones Especiales***

- a. Medidas Especiales. No se establecen medidas especiales.
- b. Otros Procedimientos: No hay otros procedimientos.

## **5. Registros y Archivos**

- 5.8 El ejecutor deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- a. El archivo con la documentación inherente adquisiciones y contrataciones deberá estar en un solo *file* o carpeta única; que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiados con recursos distintos a los del Programa.
  - b. Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de auditoría.

## **VI. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA**

### **1. Programación y Presupuesto**

- 6.1 El cuerpo legal que establece las normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Estas normas generales son aplicadas a la ejecución de los programas que financia el Banco en el país. El sistema integrado eSigef, instrumentaliza y estandariza la aplicación de estas normas generales en todo el aparato de gestión pública nacional. El presupuesto del Programa será calculado sobre la base del plan operativo anual acordado entre el Banco y el ejecutor, y servirá de base para la inclusión formal del mismo en el presupuesto general del MF incluido en la proforma presupuestaria que es sometida a aprobación del legislativo.
- 6.2 El MF gestionará los desembolsos y coordinará con los respectivos Ministerios y Entidades participantes las respectivas asignaciones presupuestarias para el Proyecto y llevará el control y consolidación de la ejecución presupuestaria cuatrimestral a través de sus sistemas internos. El MF se asegurará que las respectivas partidas presupuestarias para el Programa estén incluidas en el PAI de cada institución.

### **2. Contabilidad y sistemas de Información**

- 6.3 La contabilidad gubernamental se lleva a través del sistema eSigef, el cual fue parametrizado de acuerdo al plan de cuentas contables gubernamental expedido por el MF.
- 6.4 La contabilidad oficial de proyectos que reciben financiamiento del Banco se lleva a través del sistema eSigef conforme al plan de cuentas contables gubernamental y al clasificador presupuestario. El eSigef actualmente no permite

la elaboración de informes relacionados con los aspectos específicos de los recursos suministrados por el Banco, por lo cual es necesario que mediante informes separados se revele el estado y evolución de los proyectos.

- 6.5 Por lo anterior se acordó con el ejecutor que para la operación de préstamo se deberá implementar la herramienta Ketra, o cualquier otro sistema que permita preparar los informes financieros detallados y reportes consolidados del proyecto en ejecución.

### **3. Desembolsos y Flujo de Fondos**

- 6.6 Desde el 2008 el Gobierno de Ecuador instauró el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro –CUT- a través de la cual se unificó la gestión de la tesorería de las entidades que conforman el Gobierno Central.

- 6.7 La implementación de este mecanismo no eliminó el sistema de cuentas especiales, o de propósito específico, que se manejan en el Banco Central del Ecuador sólo para recibir el financiamiento de préstamos multilaterales, entre ellos los del Banco. En este sentido, para la recepción de los recursos del préstamo el MF abrirá una cuenta de registro para el Programa en el Banco Central del Ecuador.

- 6.8 Todos los pagos del Programa serán ejecutados a través del sistema eSigef mediante débito a la CUT, mecanismo para manejo de la tesorería obligatorio para las entidades que conforman el Gobierno Central.

- 6.9 Los desembolsos del Programa se realizarán de acuerdo a las necesidades reales de liquidez del Proyecto, mediante la modalidad de Anticipo de Fondos de acuerdo a un plan financiero detallado que refleje las necesidades de reales de recursos para el Proyecto para un período de seis meses. El plan financiero se debe preparar al inicio del Proyecto y actualizar de acuerdo con la evolución de la ejecución del mismo.

- 6.10 El ejecutor presentará al Banco la solicitud de desembolso acompañada por el Plan Financiero y Flujo de Caja del proyecto para los próximos 180 días. Los desembolsos se justificarán en la próxima solicitud de desembolso, una vez los recursos del anticipo estén ejecutados en un mínimo de 80%.

- 6.11 Las justificaciones del uso de fondos del Banco serán respaldadas por un informe emitido por una firma auditora externa, quien efectuara una revisión bajo la modalidad de “procedimientos convenidos” a los efectos de verificar los registros y la documentación de soporte de los gastos o pagos efectuados. Aquellos gastos que de acuerdo a dicho informe no sean considerados elegibles para el Programa deberán ser reintegrados con recursos de aporte local.

### **4. Control Interno y Auditoría Interna**

6.12 En relación a los sistemas de control interno la Constitución de la República del Ecuador establece que la Contraloría General del Estado -CGE- es el ente encargado de dirigir el sistema de control, compuesto por la auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades del Sector Público, y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, así como expedir la normativa para el cumplimiento de estas funciones.

6.13 El MF cuenta con un área de auditoría Interna propia que depende directamente de la CGE, sin embargo el MO incluirá los principales procesos de control interno necesarios para asegurar que los controles estén funcionando en forma adecuada. Durante la ejecución, el equipo fiduciario evaluará el cumplimiento y la calidad de dichos procesos.

### 5. Control Externo e Informes

6.14 Debido a que la CGE no cuenta, por el momento, con la capacidad suficiente para ejercer el control externo sobre proyectos financiados con recursos de endeudamiento externo, la auditoría externa del Proyecto será efectuada por auditores independientes aceptables por el Banco de nivel uno (firmas internacionales de auditoría), de acuerdo con los requerimientos del Banco. Durante la ejecución, el MF presentará anualmente los estados financieros auditados del proyecto de acuerdo con los lineamientos del Banco y sobre la base de términos de referencia previamente aprobados por el Banco, y los informes de revisión de las justificaciones de desembolsos mencionadas en el punto 3. Los costos de la auditoría serán cubiertos por los recursos de contrapartida local.

### 6. Plan de Supervisión Fiduciaria

Actividad de Supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	FRECUENCIA	Responsable	
			Banco	Tercero
<b>OPERACIONALES</b>	Revisión del Informe de Progreso	<b>SEMESTRAL</b>	<b>Equipo Fiduciario y Sectorial</b>	
	Revisión de Cartera con el Ejecutor	<b>De acuerdo a los requerimientos del MF</b>	<b>Equipo Fiduciario y Sectorial</b>	<b>MF</b>
<b>FINANCIERA</b>	Visitas de Inspección	<b>TRIMESTRAL</b>	<b>Especialista Fiduciario</b>	
	Auditoría Financiera	<b>ANUAL</b>	<b>Especialista Fiduciario</b>	<b>Ejecutor</b>
	Revisión Ex-ante de desembolsos (informe de firma auditora externa)	<b>Con cada desembolso</b>	<b>Especialista Fiduciario</b>	<b>Ejecutor</b>
	Revisión Solicitudes de Desembolso	<b>Con cada desembolso</b>	<b>Equipo Fiduciario</b>	
<b>ADQUISICIONES</b>	Revisión Ex-ante Adquisiciones	<b>Durante la ejecución del Programa respecto</b>	<b>JEP/con apoyo de Especialista Adquisiciones</b>	<b>Ejecutor</b>



Actividad de Supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	FRECUENCIA	Responsable	
			Banco	Tercero
		de adquisiciones que superen los montos establecidos.		
	Actualización Plan de Adquisiciones	Anual	JEP/con apoyo de Especialista Adquisiciones	Ejecutor
CUMPLIMIENTO	Condiciones Previas	UNA VEZ	Equipo Fiduciario	
	Asignación Presupuestal	ANUAL	Especialista Fiduciario	Ejecutor
	Presentación Estados Financieros Auditados	ANUAL	Especialista Fiduciario	Ejecutor

## 7. Mecanismo de Ejecución

- 6.15 El MF será el ejecutor del Programa, para lo cual conformará un Equipo de Gestión con dedicación permanente a la ejecución del mismo. Se considera necesario que el Equipo de Gestión se conforme por profesionales idóneos con experiencia relevante en la ejecución de este tipo de programas.
- 6.16 El mencionado equipo debería estar, como mínimo, conformado por un Coordinador General del Programa, un Coordinador de Talento Humano, un especialista financiero, un especialista en adquisiciones y un especialista en monitoreo y seguimiento.
- 6.17 Este equipo trabajará coordinadamente con el Secretario Técnico del Comité de los Órganos Rectores (SNAP, MF, SENPLADES y MRL), denominado CGPI, y con los representantes de cada una de las entidades sujetas a reforma institucional vinculadas al proyecto.
- 6.18 De acuerdo al mecanismo de ejecución, cada entidad sujeta a la reforma institucional presentará el PIRI al CGPI para su análisis y aprobación. Una vez aprobado el plan de reforma, se informará al MF quien, previa revisión de la información recibida, procederá a coordinar directamente con cada entidad la ejecución de las actividades incluidas en dicho plan.
- 6.19 El Equipo de Gestión será el responsable de la consolidación de la información de todos los PIRIs que conformen el Programa, de la planificación financiera, coordinación de las actividades y revisión y aprobación de los justificativos del mismo. El MF solicitará los anticipos de recursos al Banco (en base a una planificación financiera de 180 días). El primer anticipo se realizará con el cumplimiento de condiciones previas, posteriormente para el desembolso del segundo anticipo, el MF deberá consolidar, contabilizar, y organizar toda la información relacionada a los gastos ejecutados por cada entidad, bajo responsabilidad del MF, información que será auditada por una firma

independiente. Con el informe de la firma auditora, el Banco realizará la respectiva justificación y desembolso del siguiente anticipo. En caso de que la firma auditora identifique algún gasto no elegible, el MF debería reponer los recursos al Banco.

- 6.20 El MF siendo el directo responsable del manejo de los recursos del proyecto ante el Banco, determinará cualquier procedimiento adicional con las entidades beneficiarias para garantizar una correcta ejecución del Programa, procedimientos que estarán descritos en el Reglamento Operativo del Programa (ROP). En el ROP se establecerá en detalle el mecanismo de ejecución del Programa.
- 6.21 Asimismo, dicho equipo será el responsable del seguimiento del programa en su conjunto y de realizar los controles que correspondan a los efectos de garantizar el adecuado uso y transparencia de los fondos utilizados.

**8. *Tabla de Adquisiciones.***

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36422092>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESOLUCIÓN DE-183/11

Ecuador. Préstamo 2653/OC-EC a la República del Ecuador  
Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o los contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, con el fin de otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de reforma institucional de la gestión pública. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$250.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y estará sujeto a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el 30 de noviembre de 2011)