



INFORME:

REVISIÓN INTERNACIONAL A LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE.

2012

Santiago de Chile, Mayo de 2012.-

**Señor
Carlos Pólit Faggioni
Contralor General del Estado de la República del Ecuador
Presente.**

En el contexto del Memorándum de Entendimiento acordado entre la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador y la Contraloría General de la República de Chile, cumpro con remitir el informe con los resultados de la revisión y examen que se realizaron a los procesos de Planificación Institucional, Administración Financiera y Capacitación de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, en relación con el cumplimiento de los procedimientos establecidos para tales efectos en el año 2011.

Los criterios para evaluar los procesos citados se basaron en las normas y lineamientos de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), específicamente en conformidad con los principios de revisión entre pares generalmente aceptados, así como la normativa jurídica que rige a la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador.

Para el desarrollo de la presente revisión, en primer término se determinó que el marco legal y normativo de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador incluye la estructura orgánica institucional, las normas y herramientas de control interno, como también políticas y procedimientos. Puntualmente para el caso de esta revisión, se procedió a trabajar con tres unidades organizacionales: la Dirección de Planificación Institucional; la Dirección Financiera y la Dirección de Capacitación.

Dentro de su estructura organizativa, la Dirección de Planificación Institucional es la encargada de asesorar y apoyar a la alta dirección y a las unidades operativas y de apoyo de la Contraloría General del Estado de Ecuador, en materia de planificación y evaluación, respecto al cumplimiento de los objetivos, metas y planes institucionales, vigentes en el corto, mediano y largo plazo.

Por su parte, la Dirección Financiera es la responsable de planificar e implementar medidas de control para obtener recursos financieros, y administrarlos de manera eficaz conforme a los objetivos prescritos por ley.

Respecto a la Dirección de Capacitación le corresponde preparar y capacitar a los servidores de la Contraloría General del Estado de la República de Ecuador, a los Auditores Internos, y a los demás servidores de las entidades públicas y de derecho privado, a fin de incrementar sus conocimientos y destrezas en la gestión, y control de los recursos del Estado.

En función a lo ya expuesto, la responsabilidad del revisor representada por la Contraloría General de la República de Chile ha sido la de emitir una opinión respecto a que los procesos están adecuadamente diseñados, y que operan eficazmente en el logro de los objetivos estratégicos.

El equipo revisor fue dirigido por la Subcontralora General de la República de Chile, doña Patricia Arriagada Villouta y estuvo conformado por profesionales de la función de control externo de este Órgano de Control: doña Yasna Ardiles Díaz, doña Jacqueline Gálvez Ramírez, y los señores Carlos Muñoz Betancourt y Roberto Painén Melo.

Finalmente, del trabajo efectuado, en opinión de la Contraloría General de la República de Chile, se puede señalar que el marco legal, normativo y procedimental orientado a asegurar el logro de los objetivos institucionales, para el período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2011, fue diseñado adecuadamente, existiendo buenas prácticas implementadas por la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, sin perjuicio de las recomendaciones que se formulan en el presente informe, con el fin de propender a una mejora continua en los procesos de Planificación Institucional, Administración Financiera y Capacitación.

Saluda cordialmente.

Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República de Chile

RESUMEN EJECUTIVO

El trabajo realizado para este proceso de revisión pares consideró el análisis del marco normativo de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador en adelante la CGE, señalada en la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 212, así también su Ley Orgánica N° 2002-73, reglamentos, acuerdos, y documentos asociados a los procesos de Planificación Institucional, Administración Financiera y Capacitación.

En el desarrollo de esta revisión se detectaron Buenas Prácticas en los tres procesos señalados, los que se detallan en el capítulo 7, entre las cuales podemos distinguir las siguientes:

1. Proceso de Planificación Institucional.

El establecimiento de normas y la implementación de un nuevo enfoque de control así como la utilización de tecnología de información entre los cuales está el Sistema de Control (SISCON), cuyo objetivo es monitorear el desarrollo de las auditorías desde que se planifican hasta que se concluyen, así también el sistema Autoaudit el cual permite el registro de las actividades desarrolladas relacionadas con los exámenes realizados por el control externo.

En general, estas acciones permiten apoyar y asesorar tanto a la alta dirección como a las unidades operativas y de apoyo de la CGE, logrando fortalecer el sistema de planificación, seguimiento y evaluación institucional, las que en conjunto impulsan al cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan estratégico institucional.

2. Proceso de Administración Financiera.

La utilización del Sistema informático e-SIGEF, el cual entrega información financiera, la aplicación de normativas relacionadas con tesorería, presupuesto, contabilidad y los reglamentos utilizados para la determinación y recaudación del aporte del cinco por mil, el cual financia parte del presupuesto de la CGE.

3. Proceso de Capacitación.

La implementación de un modelo de detección de necesidades por medios virtuales con el fin de conocer los cursos que forman parte de la oferta institucional, tanto para los funcionarios de la entidad como para el resto de los servidores públicos que componen la Administración del Estado del Ecuador, información que se considera en la realización del plan de capacitación, especialmente aquellos de mayor demanda lo cual se realiza utilizando herramientas estadísticas.

Así también se efectúa un seguimiento, control y evaluación del plan de capacitación, verificando el cumplimiento del mismo, lo que refleja el compromiso que evidencia la CGE, respecto a esta materia.

Se destaca también, un modelo de gestión a nivel nacional e internacional en la formación de capacitación.

En relación a las Recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la República de Chile se describen para cada uno de los procesos en el capítulo 8, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

1. Proceso Planificación Institucional.

En este proceso la CGE debe considerar la atención de imprevistos por peticiones de organismos de la Administración del Estado, así como también de la ciudadanía, los que entre otras materias, se solicita la revisión de las declaraciones patrimoniales, función realizada por el control externo a través de las Direcciones de Auditoría y Regionales. El crecimiento que ha experimentado la administración pública de la República del Ecuador ha repercutido en el aumento de estas peticiones, interfiriendo en la ejecución oportuna de la planificación anual de las labores propias de auditoría, es por tal motivo, que se sugirió que esta función se reasigne a la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana, por cuanto en los artículos 22, letra i y 24, letra e del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado,, le corresponde a esta Dirección cumplir con la función de registro y control de las declaraciones patrimoniales juramentadas.

Así también, se recomendó a la CGE solicitar a la autoridad competente el aumento de la dotación de personal, y mejorar la redistribución del existente, debido a que en los últimos años se han creado nuevos Ministerios y entidades públicas aumentando con ello la cobertura de fiscalización de la CGE.

En relación a las auditorías, se hicieron sugerencias de revisar los tiempos otorgados y el alcance de las mismas, así como también, sobre el control de calidad de los informes manteniendo la revisión a nivel superior sólo de aquellos documentos de mayor complejidad.

Esta medida ya fue abordada, debido a que en el proceso de planificación 2012, la CGE consideró dentro de su política de programación agregar entre 15 a 30 días laborables, y por otra parte, en el Acuerdo 001- CG- 2012 publicado en el Registro Oficial 243, del 9 de febrero del año 2012, se eliminó la función de la Comisión Revisora y de la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional (DPEI), respecto a los informes de auditoría.

En cuanto a su Ley Orgánica se sugirió analizar la aplicación de lo prescrito en el artículo 90, específicamente en temas como la notificación inicial, la comunicación de resultados y la conferencia final. Es así que la notificación inicial que se realiza en la auditoría gubernamental dispone que previamente a su inicio se notifique a las

autoridades, funcionarios, servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con el examen, sin que la falta de notificación inicial provoque la nulidad o impugnación de los resultados de la auditoría. Al respecto, se recomendó dejar exclusivamente la notificación de inicio de visita a la autoridad de la institución, por cuanto en esa instancia no se ha determinado ninguna falta, lo que se encuentra en sintonía con lo prescrito en el artículo 38 de este cuerpo legal, que dice que se presume legalmente que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores, son legítimas, a menos que la CGE, como consecuencia de la auditoría gubernamental, declare en contrario, la medida antes descrita simplifica los trámites administrativos que realizan los funcionarios en terreno, en beneficio del desarrollo de la auditoría, y por ende, de las labores de fiscalización.

Por otra parte, el artículo 90 dispone que al finalizar los trabajos de auditoría de campo, se deberá dejar constancia de que se cumplió con la Comunicación de Resultados y la Conferencia Final, la que se convoca mediante notificación escrita a cada uno de los vinculados con el examen que se practica.

A su vez, se sugirió eliminar la Conferencia Final estipulada en los artículos 23 y 24 del Reglamento de su Ley Orgánica, ya que el artículo 22 contempla la comunicación permanente de los resultados, y por otra parte la lectura de este informe corresponde a un borrador el cual aún no ha sido aprobado por el Contralor no constituyendo un pronunciamiento oficial de la Institución. A cambio de esta práctica, se recomendó realizar una reunión de término con la autoridad de la entidad auditada y emitir un preinforme de observaciones de carácter confidencial otorgando un plazo para presentar sus descargos para posteriormente emitir el informe final. Esta medida permitiría eliminar los trámites administrativos, y que la documentación de la auditoría se presente durante su ejecución, y no en la instancia de la Conferencia Final lo que provoca demora en el término de los trabajos, tal como actualmente acontece.

Por otra parte, la CGE está revisando y analizando la composición o cobertura fiscalizable de las Direcciones de Auditoría, por cuánto están compuestas por instituciones de distinta índole y naturaleza con el objeto de que sean uniformes en tamaño, complejidad y riesgos. En el caso de las Direcciones Regionales se ha efectuado la revisión de su normativa interna, para entregarles mayor autonomía y desconcentración de funciones, delegando autoridad y responsabilidad en áreas de su competencia.

Con respecto a lo anterior, cabe destacar que la Contraloría General del Estado del Ecuador, tiene como práctica la revisión y actualización de los procesos para la gestión del control gubernamental, dentro de las cuales podemos señalar las siguientes medidas:

La actual estructura básica alineada a la misión se encuentra incorporada en el nuevo Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, a cargo de los Directores de Auditoría de Administración Central, Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social, Auditoría de la Producción, Ambiente y Finanzas, Auditoría de Desarrollo Seccional y Seguridad Social, Auditoría de Sectores Estratégicos, Auditoría de Tecnología de la Información, Auditoría de Proyectos y Ambiental y Auditorías Internas.

Se ha delegado a las Direcciones Regionales la función de aprobar los informes de auditoría, y los exámenes o investigaciones especiales realizadas por las delegaciones provinciales y unidades de auditoría interna.

2. Proceso Administración Financiera.

En este proceso, se recomienda que los aportes que recibe la CGE, específicamente el relacionado con el ingreso del cinco por mil, se realice un análisis de riesgos de aquellas instituciones que han presentado diferencias en el cumplimiento de esta obligación, y sean sólo en éstas en las que el personal de terreno verifique el cumplimiento del mencionado aporte.

3. Proceso de Capacitación.

En este proceso se sugiere orientar la oferta de capacitación de acuerdo a la nueva realidad organizacional de la CGE, creando las instancias de motivación respecto a la importancia de la capacitación para el buen desarrollo institucional y el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos. Así también, se sugirió el fortalecimiento de la capacitación interna y la consideración de actividades de perfeccionamiento generadas por el interés de los propios funcionarios.

Además, se destacó la importancia que reviste la transparencia en el proceso de selección de los participantes y relatores, las modalidades de capacitación junto con el nivel de profundidad de las mismas, y a la expansión del conocimiento.

Por otra parte, también se dio énfasis a la evaluación del aprendizaje adquirido y el comportamiento o impacto de los funcionarios una vez que éstos retoman su actividad laboral, después de un proceso de capacitación.

En consecuencia, cabe señalar que la Contraloría General del Estado del Ecuador debe considerar si lo estima pertinente, implementar las recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la República de Chile.

Del mismo modo, es aconsejable mantener un monitoreo permanente a sus procesos de tal forma de poder solucionar oportunamente situaciones críticas que puedan presentarse.

Finalmente, es necesario destacar la iniciativa de la Contraloría General del Estado del Ecuador en participar en esta Revisión Entre Pares, contribuyendo activamente en los objetivos alcanzados en este trabajo.

ÍNDICE

| | | |
|-------|---|----|
| | INTRODUCCIÓN. | 10 |
| 1 | ANTECEDENTES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. | 12 |
| 1.1 | Marco Normativo. | |
| 1.2 | Objeto y Ámbito de Competencia. | |
| 1.3 | Funciones y Atribuciones. | |
| 1.4 | Estructura Orgánica Funcional y del Personal. | |
| 1.5 | Objetivos Estratégicos formulados en el Plan Estratégico Institucional 2009-2012. | |
| 2 | INFORMACIÓN SOBRE LA REVISIÓN ENTRE PARES. | 15 |
| 2.1 | Objetivo de la Revisión. | |
| 2.2 | Alcance de la Revisión. | |
| 2.3 | Fuentes de Información. | |
| 2.3.1 | Marco Jurídico. | |
| 2.3.2 | Instructivos y Herramientas. | |
| 2.3.3 | Otras Fuentes de Información. | |
| 3 | PROCESO PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL. | 18 |
| 3.1 | Dirección de Planificación y Evaluación Institucional. | |
| 3.2 | Direcciones de Auditoría. | |
| 3.3 | Dirección de Coordinación de Auditorías Internas. | |
| 3.4 | Proceso de Planificación, Ejecución y Evaluación. | |
| 3.4.1 | Preparación del Proyecto del Plan Operativo. | |
| 3.4.2 | Ejecución del Plan Operativo Anual de Control. | |
| 3.4.3 | Seguimiento y Evaluación. | |
| 4 | PROCESO ADMINISTRACIÓN FINANCIERA. | 23 |
| 4.1 | Dirección Financiera. | |
| 4.2 | Transferencia Cinco por Mil. | |
| 5 | PROCESO CAPACITACIÓN. | 26 |
| 5.1 | Dirección de Capacitación. | |
| 5.2 | Proceso Capacitación Interna. | |
| 5.2.1 | Primera Etapa: Detección de Necesidades de Capacitación. | |
| 5.2.2 | Segunda Etapa: Formulación del Plan Anual de Capacitación. | |
| 5.2.3 | Tercera Etapa: Ejecución del Plan Anual de Capacitación. | |
| 5.2.4 | Cuarta Etapa: Evaluación de los Resultados de Capacitación. | |
| 6 | BUENAS PRÁCTICAS. | 32 |
| 6.1 | Buenas Prácticas del Proceso Planificación Institucional. | |
| 6.2 | Buenas Prácticas del Proceso Administración Financiera. | |
| 6.3 | Buenas Prácticas Proceso Capacitación. | |
| 6.3.1 | Buenas Prácticas en el Proceso de Detección de Necesidades de Capacitación. | |
| 6.3.2 | Buenas Prácticas para la Formulación del Plan Anual de Capacitación. | |
| 6.3.3 | Buenas Prácticas en la Ejecución del Plan Anual de Capacitación. | |
| 6.3.4 | Buenas Prácticas para la Evaluación de los Resultados de Capacitación. | |

| | | |
|-------|---|----|
| 7 | RECOMENDACIONES. | 39 |
| 7.1 | Recomendaciones del Proceso Planificación Institucional. | |
| 7.2 | Recomendaciones Proceso Administración Financiera. | |
| 7.3 | Recomendaciones Proceso Capacitación. | |
| 7.3.1 | Recomendaciones para la Detección de Necesidades de Capacitación. | |
| 7.3.2 | Recomendaciones para la Formulación del Plan Anual de Capacitación. | |
| 7.3.3 | Recomendaciones para la Ejecución del Plan Anual de Capacitación. | |
| 7.3.4 | Recomendaciones para la Evaluación de los Resultados de Capacitación. | |
| 8. | CONCLUSIÓN. | 63 |
| | ANEXO N° 1 Memorándum de Entendimiento. | 64 |
| | ANEXO N° 2 Encuestas | 71 |

INTRODUCCION

La Contraloría General del Estado de la República del Ecuador es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Su misión es efectuar las auditorías a las entidades públicas y personas jurídicas de derecho privado que reciben recursos públicos, para verificar su correcta utilización y recomendar el mejoramiento de su gestión¹.

Dada esta tarea, y en el marco del Plan Operacional de Capacitación Regional 2011-2012, aprobado por la OLACEFS, que consideró la ejecución de pilotos de revisión de pares (Peer Review), la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador formalizó la iniciativa de realizar una revisión paritaria voluntaria en esa institución y escogió a la Contraloría General de la República de Chile como entidad revisora.

En virtud de lo anterior las EFS participantes en la revisión, a través de sus correspondientes autoridades, el Contralor General de la República de Chile señor Ramiro Mendoza Zúñiga y el Contralor General del Estado de la República del Ecuador señor Carlos Pólit Faggioni, formularon y suscribieron un Memorándum de Entendimiento el 19 de octubre de 2011, que contenía los aspectos fundamentales para llevar a cabo la revisión, de conformidad con la guía de revisión entre pares elaboradas por el sub-comité 3 de la INTOSAI.

El objetivo de esta revisión entre pares tuvo como finalidad evaluar los procesos de: Planificación Institucional, Administración Financiera y Capacitación Interna.

El alcance de la revisión correspondió a las operaciones desarrolladas y/o actuaciones acaecidas durante el período 2011 y se limitó en el proceso de Planificación, a las operaciones realizadas en la matriz de la EFS revisada, específicamente en las Direcciones de Auditoría 1, Auditoría 4, Auditoría de Empresas y Auditoría de Proyectos y Ambiental; en el proceso de Administración Financiera en lo que se relaciona con la función del control externo y en el proceso de capacitación asociado a los funcionarios de la Institución.

En términos generales la revisión entre pares se llevó a cabo en la matriz de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, en Quito y consideró dos visitas "in situ", por parte de la Contraloría General de Chile.

La metodología de revisión se llevó a cabo a través de la evaluación de documentación facilitada por la Contraloría General del Estado del Ecuador, Entidad Fiscalizadora Superior - EFS revisada y su análisis se realizó tanto en la sede de esa institución, como en la correspondiente Contraloría General de la República de Chile, EFS revisora.

¹ Para mayor información ver <http://www.contraloria.gob.ec>

Asimismo, se realizaron entrevistas y videoconferencias con cada una de las jefaturas y personal a cargo de cada uno de los procesos en revisión, así como también, se consideró fundamental mantener jornadas de trabajo con cada una de las Direcciones de Auditorías incluidas en la revisión, estas últimas encargadas de la ejecución en terreno de las auditorías planificadas en el Plan Operativo Anual.

El desarrollo del presente trabajo, permitió identificar en los procesos revisados la aplicación de buenas prácticas, entre las cuales se encuentran: Utilización de Tecnologías de Información, aplicación de nuevos enfoques de control y utilización de nuevos modelos y planes de capacitación.

Del mismo modo, se determinaron recomendaciones tales como: la descongestión de imprevistos, reasignación y eliminación de tareas específicas, disminución de arrastres, potenciar las actividades de capacitación interna y la evaluación de aprendizaje, entre otras.

Por último, es importante mencionar que durante la ejecución de la revisión se contó con el apoyo y compromiso de cada uno de los colaboradores de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, especialmente los relacionados, con cada uno de los procesos en estudio, quienes facilitaron en todo momento la documentación requerida por el equipo revisor.

1. ANTECEDENTES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

1.1. Marco Normativo.

La Contraloría General es un Organismo Técnico encargado del control en la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado, y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, cuenta con personalidad jurídica y autonomía administrativa y organizativa, formando parte de la Función de Transparencia y Control Social.²

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 212, dispone las siguientes funciones:

- Dirigir el sistema de control administrativo compuesto por auditoría externa, interna, y del control interno de las entidades del sector público, y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.
- Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas, e indicios de responsabilidad penal.
- Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones
- Asesorar a los Órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

1.2 Objeto y Ámbito de Competencia.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado del Ecuador, N° 2002-73, en su artículo 1°, dispone que su objeto es establecer y mantener bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado, y la utilización de recursos, administración y custodia de los bienes públicos.

Así también, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, en su artículo 11, prescribe que el control mediante la auditoría, se aplicará a todas las instituciones del Estado señaladas en el artículo 118³ de la Constitución de la República del Ecuador, con inclusión de los bancos y de las entidades financieras públicas. Estas últimas serán controladas por la Contraloría General, directamente o por medio de empresas privadas de auditoría.

² Para mayor información ver: http://www.contraloria.gob.ec/la_institucion.asp?id_SubSeccion=3

³ Reemplazado por el artículo 225 de la vigente Constitución de la República del Ecuador.

1.3 Funciones y Atribuciones.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 31, estipula las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, y dispone entre otras, las siguientes actividades:

- Practicar auditoría externa, en cualquiera de sus clases o modalidades, por si o mediante la utilización de compañías privadas de auditoría, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos; a las empresas adscritas a una institución del Estado, o que se hubieren constituido mediante ley, ordenanza o decreto, así como en el ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).
- Examinar y evaluar el sistema de control interno de cada una de las instituciones sujetas a su control;
- Evaluar las labores de auditoría externa efectuadas por compañías privadas de auditoría;
- Exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juramentadas e investigar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito;
- Evaluar los costos de los estudios, prestación de servicios, adquisición de bienes y construcción de obras de las instituciones del Estado;
- Exigir el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, exámenes especiales y la aplicación de responsabilidades administrativas y culposas;
- Capacitar a los servidores públicos y personas que lo soliciten en las diversas modalidades de control y auditoría de recursos públicos;
- Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas que trata esta Ley; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley;
- Solicitar al juez correspondiente que dicte medidas cautelares civiles en contra de la autoridad, dignatario, funcionario o servidor público responsable, a fin de garantizar la reparación de los daños y perjuicios ocasionados y precautelar los intereses públicos;
- Observar los derechos constitucionales individuales y las garantías del debido proceso en los informes que emita.

1.4 Estructura Orgánica Funcional y del Personal.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 35 prescribe que el Contralor General expedirá y mantendrá actualizado el Reglamento Orgánico Funcional, el que contendrá la estructura administrativa, y las funciones de las respectivas unidades para el cumplimiento de los fines y objetivos de la Contraloría General.

1.5 Objetivos Estratégicos Formulados en el Plan Estratégico Institucional 2009-2012.

Conforme al Plan Estratégico Institucional, los objetivos definidos son los siguientes:

- Gestión estratégica, que permitan conducir a la Contraloría General del Estado hacia la mejora de su desempeño;
- Gestión del talento humano, que mejoren la dotación del personal, su contribución según sus competencias, su compromiso y motivación en el desempeño de sus funciones;
- Gestión del control interno y externo, para modernizar y fortalecer los procesos de control gubernamental para asegurar la oportuna y eficaz transparencia de la administración pública;
- Gestión tecnológica, desarrollando y ejecutando el Plan Estratégico Integrado de Tecnología y Recursos Informáticos;
- Gestión de calidad, que permita consolidar el proceso de mejoramiento continuo de los procesos gobernantes.

2 INFORMACIÓN SOBRE LA REVISIÓN ENTRE PARES.

2.1 Objetivo de la Revisión.

Respecto de esta materia, los objetivos acordados se encuentran en sintonía con el Memorandum de Entendimiento suscrito el 19 de octubre de 2011⁴, son los siguientes:

- Evaluar el cumplimiento de los procedimientos, directrices y lineamientos establecidos por la EFS de Ecuador respecto de su proceso de planificación institucional;
- Examinar a la Dirección de administración financiera en lo que se relaciona con la función del control externo;
- Efectuar una revisión al proceso de capacitación de los funcionarios de la Institución.

2.2 Alcance de la Revisión.

El alcance de la revisión corresponde a las operaciones desarrolladas y/o actuaciones acaecidas durante el período 2011, realizadas por la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional, Dirección de Auditoría 1, Dirección de Auditoría 4, Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental, Dirección de Auditoría de Empresas, Dirección Financiera, y la Dirección de Capacitación.

Para efectos de la revisión paritaria se realizaron las siguientes actividades:

- Análisis de la Ley Orgánica, y su Reglamento, y del Reglamento Orgánico Funcional con el fin de conocer las obligaciones y deberes de la Contraloría General del Estado del Ecuador.
- Revisión de los informes emanados de las Unidades de Auditoría Interna;
- Verificación de la Evaluación del Plan Operativo de Control;
- Revisión de Informes de Evaluación trimestral;
- Análisis de Liquidación Mensual de Tiempo;
- Análisis de imprevistos;
- Análisis de exámenes de arrastres.

⁴ Para mayor información ver anexo N°1 con el contenido completo del Memorandum de Entendimiento entre ambas EFS.

2.3 Fuentes de Información.

2.3.1 Marco Jurídico.

Para los efectos de la presente revisión, se consideraron las siguientes normas legales y reglamentarias:

- Constitución de la República del Ecuador.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado del Ecuador.
- Reglamento Orgánico Funcional de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador.
- Reglamento para la determinación y recaudación del aporte del cinco por mil que financia el presupuesto de la Contraloría General del Estado del Ecuador.

2.3.2 Instructivos y Herramientas.

Respecto de este punto, se tuvo en consideración los siguientes antecedentes:

- Instructivo para la aplicación de las políticas de programación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Operativo Anual de Control;
- Manual del Sistema Integrado de Control (SISCON);
- Manual del Sistema Autoaudit;
- Manual del Sistema de Registro y Control de Documentos (Regycont);
- Plan Estratégico 2009-2012;
- Plan Operativo Anual 2011;
- Catastro Institucional;
- Reporte Liquidación Mensual de Tiempo;
- Reporte sobre imprevistos;
- Plan de Capacitación 2011;
- Políticas de Capacitación;
- Malla curricular de Capacitación continua 2011;
- Matriz de Planificación de la Dirección de Capacitación 2011.

2.3.3 Otras Fuentes de Información.

Para los efectos de incorporar el mayor número de evidencias al trabajo ejecutado, también se consideraron los siguientes elementos:

- Exposiciones o presentaciones efectuadas por los Directores de las Direcciones de Planificación y Evaluación Institucional, Auditoría 1, Auditoría 4, Auditoría de Proyectos y Ambiental, Auditoría de Empresas, Financiera y Capacitación, a la Comisión de Auditores de la EFS de Chile.
- Las entrevistas practicadas a los Directores de Auditoría 1, Auditoría 4, Empresas, Ambiental, Financiera, Capacitación, Dirección de Auditoría Internas, Dirección de Coordinación de Auditoría Interna.
- Encuestas a los Directores y funcionarios las que fueron efectuadas por la Comisión Revisora en la primera visita realizada al Ecuador⁵.
- Revisión de datos, análisis y pruebas específicas de los reportes entregados por el Sistema de Control (SISCON).
- Videoconferencias realizadas durante el desarrollo de la revisión en que participaron los representantes de ambas Contralorías.

⁵ Ver anexo N° 2. Formato de encuestas aplicadas

3 PROCESO PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.

La planificación en la Contraloría del Estado del Ecuador, compromete a todas las unidades relacionadas en la gestión responsable de las direcciones nacionales, regionales y provinciales, así como a todos sus funcionarios, quienes deberán desarrollar sus correspondientes planes anuales alineados con los objetivos estratégicos institucionales.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, en su artículo 24, señala que el ejercicio de la auditoría gubernamental será objeto de planificación previa y de evaluación posterior de sus resultados, y se ejecutará de acuerdo con las políticas y normas de auditoría, y demás regulaciones de esta Ley.

El artículo 26, del mismo cuerpo legal dispone que los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado, y serán tramitados en los plazos establecidos en la ley y los reglamentos correspondientes, los mismos que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe, como regla general, no excederán de un año.

A fin de efectuar la auditoría gubernamental establecida por ley, la que incluye el examen y evaluación de las acciones ejecutadas por los administradores encargados de la gestión de los recursos públicos; la Contraloría General del Estado dispone de seis unidades de auditoría en la matriz, nueve direcciones regionales, y catorce delegaciones provinciales quienes deben realizar el control externo basado en riesgos, criterios de prioridad, significación e importancia relativa.

En este contexto y con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional, las Direcciones de Auditoría, y la Coordinación de las Unidades de Auditoría Interna, dentro de su estructura organizacional, tienen como principales objetivos los siguientes:

3.1 Dirección de Planificación y Evaluación Institucional.

Las funciones de la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional, en adelante DPEI, se detallan en el artículo 46, del Reglamento Orgánico Funcional, entre las que se encuentran las siguientes funciones:

- Formular las políticas y lineamientos para las acciones de control que realizan las unidades de la Contraloría General del Estado del Ecuador, así como para las actividades y proyectos de las unidades de asesoría y apoyo, en el corto, mediano y largo plazo, y someterlas a la aprobación de la Alta Dirección;
- Presentar al Nivel Superior los informes de cumplimiento de las políticas, planes y proyectos;

- Coordinar la formulación y someter a la aprobación de las jefaturas, los planes operativos, tácticos, estratégicos y proyectos institucionales;
- Medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas en la gestión institucional, retroalimentando a los distintos niveles funcionales;
- Evaluar los planes, proyectos y lineamientos de acción estratégicos y operativos de la Institución;
- Preparar planes y programas de trabajo de la unidad y evaluar el desempeño del cumplimiento de las labores de la Dirección;

La DPEI dentro de su funcionamiento, incorpora herramientas técnicas enfocadas a la implementación de un modelo de gestión de riesgos, incorporando variables de caducidad, materialidad, denuncias, pedidos y, responsabilidades ponderando y valorando cada uno de estos componentes.

3.2 Direcciones de Auditoría.

Por su parte, respecto de las funciones de las Direcciones de Auditoría, descritas en el artículo 91, del Reglamento Orgánico Funcional, destacan las siguientes actividades:

- Dirigir y aprobar el plan anual de control de la Dirección y definir metodologías de planificación, programación, ejecución, elaboración de informes y supervisión de los trabajos, así como evaluar el desempeño del personal de la unidad, a base de las políticas establecidas por el Contralor General del Estado;
- Ejecutar el plan anual de control aprobado por el Contralor General del Estado;
- Suscribir las órdenes de trabajo para los equipos de auditoría, que deban realizar investigaciones preliminares, auditorías de gestión, financieras, operacionales o exámenes especiales, de acuerdo con el plan anual de control aprobado para tales efectos;
- Coordinar los trabajos entre los Directores Nacionales y Regionales de auditoría, y con los Delegados provinciales, que tengan relación con el ámbito de control;
- Administrar los recursos humanos de la Dirección;
- Evaluar de manera semestral la ejecución del plan anual de control de la Dirección;
- Informar periódicamente al nivel de la Alta Dirección de la Contraloría, sobre los resultados obtenidos en el ejercicio de las actividades de control y sobre el avance del plan anual bajo su responsabilidad;
- Absolver consultas y promover sesiones técnicas, para coordinar y armonizar el trabajo en equipo del personal de la Dirección.

3.3 Dirección de Coordinación de Auditorías Internas.

Por su parte, a la Dirección de Coordinación de Auditorías Internas le compete las funciones contenidas en el artículo 85, del Reglamento Orgánico Funcional, que dicen relación con:

- Preparar las políticas y objetivos generales para la planificación de las unidades de auditorías internas del sector público;
- Coordinar la elaboración de los planes anuales de estas unidades, consolidarlos y someterlos a la aprobación del Contralor;
- Actualizar el catastro de las unidades de auditorías internas a nivel nacional; y coordinar la actividad de éstas mediante la planificación, asesoría, la asistencia técnica, supervisión, gestión de personal, estadísticas, y, por delegación del Contralor, la aprobación de los informes;
- Cumplir y ejecutar lo dispuesto en la ley, y demás normas jurídicas vigentes relativas a la organización, funcionamiento y dependencia técnica de las unidades de auditorías internas.

En relación a estas funciones, el artículo 14, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, prescribe que las unidades de auditoría interna, pertenecientes a la respectiva entidad, como integrantes del control interno, serán objeto de evaluación por parte de la Contraloría General y que su dependencia técnica respecto de esta última se concretará principalmente en la aprobación de los planes anuales de trabajo y sus modificaciones, el control de calidad de los informes, cuando se lo considere necesario, la determinación de responsabilidades, la evaluación de desempeño de sus miembros con la utilización de indicadores objetivos y cuantificables, la aprobación de los manuales específicos de auditoría interna, el cumplimiento de las normas que se expidan sobre la materia y la aprobación o negativa de la creación o supresión de estas unidades, y además, las señaladas en el numeral 23 del artículo 31, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en lo que fuere aplicable.

Por su parte, la mencionada Ley Orgánica, en su artículo 9°, señala que el control interno constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución, que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos, y se alcancen los objetivos institucionales.

El control interno es de responsabilidad de cada institución del Estado, y tiene como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio de control externo a cargo de la Contraloría General del Estado.

Las prerrogativas otorgadas por la referida Ley Orgánica, respecto de la Unidades de Auditoría Interna, son amplias y a su vez tienen el carácter de permanente, de estar presente en todas las entidades que integran la Administración.

3.4 Proceso de Planificación, Ejecución y Evaluación.

Es así que la DPEI mide el cumplimiento del Plan Operativo Anual de Control, las Direcciones de Auditoría ejecutan las actividades indicadas en este Plan de acuerdo a los plazos establecidos, y la Dirección de Coordinación de Auditorías Internas vela por el funcionamiento de las Auditorías Internas existentes en la Administración Pública del Ecuador, funciones que están en concordancia con el artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador que señala que la CGE debe dirigir el sistema de control administrativo formado por auditoría externa, interna y del control interno de las instituciones del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

Respecto de esta materia, a continuación se detallará cada una de las tres etapas presentes en el proceso de planificación institucional.

3.4.1 Preparación del Proyecto de Plan Operativo.

Esta etapa se inicia con la emisión de las políticas institucionales anuales aprobadas por el Contralor General del Estado. Las unidades de control externo elaboran el proyecto del plan operativo, el cual remiten en el mes de octubre de cada año a la DPEI, anexando el cálculo de los días/hombre disponibles para su ejecución, el Proyecto del Plan, la Matriz de Riesgos, y los Formularios de Visita para la programación del Plan Operativo Anual de Control debidamente legalizados, el que previamente es analizado y consolidado, por parte de las autoridades de la Entidad Fiscalizadora.

El Plan Operativo Anual de Control considera para un año un total de 220 días laborables por funcionario, deduciendo a los 365 días calendario, 104 sábados y domingos, 15 días de capacitación, 20 días de vacaciones y seis días de feriado. De los 220 días, un 50% está destinado para actividades de control planificadas y arrastres (trabajos años anteriores), 40% a las acciones de control imprevistas y 10% para acciones complementarias.

Estas últimas actividades complementarias, corresponden a procesos de planificación como son la ejecución del plan de visitas previas para la elaboración del plan operativo de control, seguimiento y evaluación del plan de control, actualización de catastro, corrección de informes, trámite de informes de años anteriores, reuniones de trabajo, verificaciones preliminares, operativos de control de vehículos en terreno, verificación de la contribución del cinco por mil, y de otras actividades que demanden la participación del personal del área de control.

Respecto a la Matriz de Riesgo, ésta se prepara considerando los montos de recursos públicos utilizados en el ejercicio económico inmediatamente anterior; el nivel de conflictividad, en base a la información y documentación relacionada con los pedidos y denuncias; las valoraciones de las responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal, y la caducidad de las acciones de control, para lo cual, se considera la última fecha de intervención, relacionada con la gestión administrativa y/o financiera, de las entidades de su ámbito de control.

La DPEI, el 30 de noviembre de cada año, envía el plan operativo de control a la aprobación del Contralor General, el que entra en vigencia a partir del primer día hábil del siguiente año.

3.4.2 Ejecución del Plan Operativo Anual de Control.

De acuerdo al mencionado Plan Operativo Anual de Control aprobado, los responsables de las unidades de control, el primer día hábil del año, deben iniciar las acciones de control planificadas, con la emisión de las respectivas órdenes de trabajo, las que se compone de tres fases:

- Fase I planificación preliminar: Cuyo objetivo es conocimiento de la entidad, obtención de información y evaluación preliminar;
- Fase II planificación específica: Que consiste en la determinación de la materialidad, evaluación del riesgo, determinación del enfoque de auditoría, determinación del enfoque de muestreo;
- Fase III del informe: Etapa que considera el aseguramiento de la calidad, y cuyos productos son el borrador del informe que se comunica a la entidad auditada, emisión del informe de auditoría, y finaliza con la implementación de las recomendaciones.

La orden de trabajo guarda estricta concordancia con los datos del Plan Operativo Anual de Control. Los responsables de las unidades de control, deben revisar y aprobar la correspondiente planificación preliminar y específica de las acciones de control.

3.4.3 Seguimiento y Evaluación.

Para fines de seguimiento y evaluación del Plan Operativo Anual de Control, los Directores de cada una de las Direcciones registran en el SISCON (Sistema de Control), los tiempos efectivamente utilizados por los auditores en la ejecución de las acciones de control.

También, les corresponde entregar informes semestrales de autoevaluación del Plan Anual de Control, en los meses de enero y julio de cada año.

En relación, al plazo para el trámite de aprobación del informe, este no debiera superar el 30% de los días laborables programados para cada acción de control, contados a partir de los cinco días después de realizar la conferencia final.

4. PROCESO ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 29, señala que la Contraloría General del Estado, como Organismo Técnico Superior de Control, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada legalmente por el Contralor General.

El artículo 30, por su parte informa que el presupuesto de la Contraloría General del Estado se financiará de la siguiente manera:

- La transferencia del cinco por mil de los ingresos presupuestados, de todas las instituciones del Estado y, en la parte proporcional de las personas jurídicas de derecho privado que reciban fondos públicos;
- Los ingresos previstos en otras disposiciones legales;
- Los recursos de autogestión; y
- Otros ingresos.

4.1 Dirección Financiera.

La Dirección Financiera es la encargada de planificar e implementar las medidas de control necesarias a fin de obtener recursos financieros suficientes, y administrarlos cumpliendo los objetivos y metas presupuestarias e institucionales. Su función está circunscrita en el artículo 27, del Reglamento Orgánico Funcional, asignándole las siguientes funciones:

- Planificar, dirigir y controlar las actividades financieras, presupuestarias y contables de la entidad;
- Dirigir y coordinar, la elaboración oportuna del rol de pagos;
- Velar y asegurar la correcta oportuna utilización de los recursos financieros de la Institución;
- Asesorar a la Alta Dirección Ejecutiva en todo lo relacionado con aspectos financieros de la entidad.

4.2 Transferencia Cinco por Mil.

Las fuentes de financiamiento que tiene la Contraloría General de Estado de la República del Ecuador es a través de los aportes del Ministerio de Finanzas y por la transferencia cinco por mil realizadas por las Instituciones que son auditadas por la CGE.

El aporte cinco por mil, es el valor que deben obligatoriamente entregar todas las entidades, instituciones y empresas públicas, que comprenden el sector estatal; y empresas de economía mixta y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos y que se encuentran sometidas al control de la Contraloría General del Estado

según lo disponen los artículos 211, 225 y 315 de la Constitución de la República de Ecuador.

El artículo 77 numeral 3, literal h de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, estipula que las autoridades de la Unidad Financiera y servidores deben asegurar la liquidación y pago oportuno de toda obligación de la entidad, organismo o empresa del sector público.

El Ministerio de Economía y Finanzas respecto a las instituciones del Estado que conforman el Gobierno Central, transfiere de manera obligatoria y mensual a través del Banco Central del Ecuador, el valor del cinco por mil que corresponde a la Contraloría General del Estado. Para el aporte del cinco por mil de las demás instituciones del Estado y privadas que tengan recursos públicos, se procede mediante la retención automática mensual por parte de los bancos depositarios privados y públicos, en las alícuotas establecidas por la Contraloría General del Estado. El pago y retención automática de los valores que correspondan a la Contraloría General del Estado, deberá ser cumplido por los funcionarios y servidores responsables. Los valores retenidos se manejan en la Cuenta Especial Servicios del Banco Central de Ecuador, el Banco Nacional de Fomento y el Banco de Pichincha.

En este contexto la Contraloría General del Estado está facultada para realizar en forma periódica, en la correspondiente entidad, la liquidación de los valores pagados o adeudados por concepto del cinco por mil, sobre la base de los ingresos reales.

Es así que, el Reglamento para la Determinación y recaudación del aporte del cinco por mil que financia el presupuesto de la Contraloría General del Estado en lo principal, señala lo siguiente:

La Dirección Financiera debe elaborar el catastro de las entidades que comprenden el sector estatal que dispongan de recursos públicos y que se encuentran bajo el control de la Contraloría, el cual debe contener el detalle de las entidades aportantes y las alícuotas respectivas, información que se presenta en diciembre de cada año al Contralor General del Estado para aprobación, y envío al Banco Central del Ecuador para su obligatoria ejecución.

Por otra parte, el Reglamento antes citado referente a esta materia, en su artículo 9, estipula deducciones y excepciones a esta obligación, como son los ingresos provenientes de empréstitos internos y externos que generen pasivos, los saldos iniciales de caja, y los fondos recaudados a favor de otras entidades y que deben ser transferidos a aquellas.

En este contexto, la Dirección Financiera, en el mes de enero de cada año, debe enviar a todas las entidades, el formulario e instructivo para la liquidación del aporte del cinco por mil, el cual debe ser llenado y entregado en marzo en la Contraloría General del Estado, según lo dispone el artículo 11, del citado Reglamento, y de haber diferencias ya sea a favor de la Contraloría General del Estado o de la entidad aportante, éstas deben ajustarse; en el mes de marzo. Esta Dirección a su vez, prepara el plan de verificaciones y comprobaciones de las liquidaciones del aporte del cinco por mil, el que es aprobado por el Contralor General, y

cuyas validaciones son realizadas por el personal del control externo en las instituciones aportantes.

El artículo 21 de dicho Reglamento, dispone que el control de las liquidaciones, verificaciones y recaudaciones del aporte del cinco por mil debe ser efectuado por la Dirección Financiera.

5. PROCESO CAPACITACIÓN.

La Contraloría General de la República del Ecuador entrega la capacitación interna para sus propios funcionarios y auditores internos, la capacitación externa para los servidores públicos o particulares que manejan recursos estatales, y finalmente la capacitación internacional, que es un componente muy importante en la Dirección de Capacitación, en donde la CGE participa activamente en diferentes acciones definidas a nivel de OLACEFS.

5.1 Dirección de Capacitación.

Las funciones de la Dirección de Capacitación de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, señaladas en el Reglamento Orgánico Funcional⁶, artículo 59, destacan las siguientes actividades:

- Investigar necesidades, programar, coordinar controlar y hacer el seguimiento de los resultados de las actividades de capacitación y desarrollo profesional;
- Definir normas, políticas y estrategias de la capacitación y del proceso de desconcentración de la ejecución de la misma;
- Establecer políticas y coordinaciones necesarias con las direcciones y unidades administrativas y entidades del sector público, a fin de garantizar, la eficacia y calidad del servicio;
- Organizar seminarios, conferencias, cursos, encuentros y talleres para la unificación de criterios legales, técnicos y administrativos y el desarrollo profesional del personal de la Contraloría del y del sector público, en áreas prioritarias de la Administración Financiera y el Control;
- Coordinar los planes de capacitación con organismos nacionales e internacionales;
- Supervisar el desempeño del personal a su cargo y efectuar su evaluación periódicamente, promoviendo la armonía y el ambiente de trabajo en equipo;

El artículo 61 del citado Reglamento dispone que el Departamento de Capacitación realice las siguientes funciones:

- Ejecutar normas, políticas y estrategias de la capacitación en las áreas de: Administración Financiera, Control y Desarrollo General;
- Elaborar para la aprobación del Director el calendario anual de eventos de capacitación;
- Preparar y actualizar los planes y programas académicos;

⁶ El Reglamento Orgánico Funcional señalado, fue recientemente derogado por el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos emitido con acuerdo 001-CG-2012, publicado en el Registro Oficial N°243 de 9 de febrero de 2012, recogiendo en los artículos 65,66 y 67 la nueva estructura, productos, funciones y atribuciones de la Dirección de Capacitación, en atención a la propuesta presentada por la misma.

- Planificar, programar y diseñar los cursos, seminarios y materiales de apoyo para la capacitación;
- Determinar métodos, técnicas y procedimientos para la ejecución de la capacitación;
- Planificar las acciones de seguimiento y evaluación de la capacitación interna y externa;
- Planificar y ejecutar el proceso de desconcentración de la ejecución de la capacitación;

Por su parte, el artículo 62 del Reglamento dispone que el Departamento de Instrucción Informática ejecute las siguientes funciones:

- Elaborar para la aprobación del Director, el plan anual de capacitación informática;
- Planificar, programar los cursos, seminarios y diseñar el correspondiente material de apoyo;
- Desarrollar el plan de capacitación aplicado a los diferentes programas informáticos.

5.2 Proceso Capacitación Interna.

La gestión del proceso de capacitación, debe contemplar a lo menos las siguientes etapas:

1. Detección de Necesidades de Capacitación;
2. Diseño del Plan Anual de Capacitación;
3. Ejecución de la Capacitación;
4. Evaluación de los Resultados.

A continuación se analizará cada una de estas etapas describiendo sus Buenas Prácticas y Recomendaciones:

5.2.1 Primera Etapa: Detección de Necesidades de Capacitación.

La detección de necesidades de capacitación es un proceso continuo que se orienta a los siguientes objetivos generales:

- a) Identificar las principales tareas que realizan los funcionarios, detectando las debilidades que impidan o afecten a la calidad de su cumplimiento.
- b) Involucrar a las jefaturas, para afinar la visión acerca de las brechas de competencias asociadas a los productos o resultados actuales de sus equipos de trabajo y, además, lograr una perspectiva de futuro respecto de las nuevas materias o métodos de trabajo que se precisarán en la respectiva unidad laboral.

c) Transparentar la gestión de capacitación, de manera que todos los funcionarios se vean reflejados en los análisis que se realicen. De esta forma, junto con mejorar su motivación por perfeccionar sus competencias laborales y compromiso con las metas de la organización, asumirán con mayores elementos de juicio que las capacitaciones recibidas obedecen a criterios objetivos e iguales para todos los funcionarios.

d) Justificar las inversiones realizadas en capacitación, en cuanto se fortalece la posibilidad de apreciar los impactos logrados con tales acciones, en la medida que las evaluaciones se realizan a partir de diagnósticos previos.

Del mismo modo, debe ser capaz de dar cuenta de los principales intereses no satisfechos, desde la perspectiva de los conocimientos de los funcionarios y que, en la medida que sean abordados, pueden contribuir a un mejor desempeño laboral, sea por la aplicación de nuevas o mejores competencias a su trabajo, como también por un mayor fortalecimiento del sentido de pertenencia a la Institución o la satisfacción del funcionario al visualizar que su potencial de empleabilidad se mantiene vigente y actualizado.

Metodológicamente, las acciones para la detección de las necesidades de capacitación son las siguientes:

a) Definir la Misión Institucional, que es la base sobre la que se debe estructurar todo proceso de gestión organizacional y, por lo mismo, es el criterio esencial sobre el cual se deben visualizar las brechas que son efectivamente significativas. A partir de esta misión, cada nivel jerárquico de la organización determina sus propios objetivos estratégicos que, sumados, logran sinérgicamente avanzar de manera adecuada en el sentido que ha establecido la mencionada misión. Así, la pertinencia y utilidad de su contenido es tal sólo en la medida que la misión se mantiene vigente, actualizada, y es conocida por todos los funcionarios de la institución.

b) Definir los productos o resultados más significativos de cada cargo y puesto de trabajo, que implica aplicar la misma lógica de misión versus objetivos estratégicos a nivel global de la institución, extrapolando el modelo al nivel de gestión básica en cada dependencia organizacional. Con ello, se diferencia entre las tareas que dan contexto a un cargo y, consecuentemente a cada puesto específico, de aquellas que, en su ejercicio contribuyen centralmente a aportar elementos relevantes para la finalidad estratégica de cada área.

c) Analizar desde la perspectiva global del área, la situación de efectividad de cada cargo y/o puesto de trabajo, correspondiendo comparar la situación ideal de logros de dicha unidad orgánica con su situación vigente, acotando el análisis, identificando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, de manera de detectar, posteriormente, mediante técnicas de trabajo grupal, las acciones o mecanismos que consoliden las fortalezas, aprovechen las oportunidades, superen las debilidades y controlen o atenúen el impacto potencial de las amenazas. En esta fase del análisis se debe contar con los currículum actualizados de quienes desempeñan los puestos de trabajo bajo análisis, dimensionando su capital humano y registrando su trayectoria formativa y de capacitación en un horizonte en que se presume que se mantienen vigentes los conocimientos adquiridos.

d) Identificar las áreas de interés individual, que implica conocer y considerar las preocupaciones y motivaciones de los funcionarios, proyectándolos más allá de su función actual, en una perspectiva de desarrollo personal, en materia de competencias que espera dominar, sea para avanzar en su trayectoria laboral en esa organización como para incrementar su capital humano, de forma que se perciba a sí mismo con una adecuada capacidad de empleabilidad futura, dentro o fuera de su actual lugar de trabajo.

e) Identificar y priorizar las acciones de capacitación que se precisen, como producto del trabajo analítico de las dos fases anteriores, emerge una amplia gama de acciones de intervención, muchas de las cuales tienen que ver con aspectos que no se refieren a la capacitación pero que son un valioso insumo para la gestión integral de la organización. Para los efectos del presente subsistema de capacitación, aquellas acciones se dejan al margen y se establece un ordenamiento de prioridades respecto de las que, efectivamente, se refieren a necesidades de capacitación. Se requiere una adecuada priorización dado que será a partir de esta información con la que se trabajará la construcción del Programa o Plan de Capacitación para toda la organización, en función, entre otras variables, del soporte presupuestario disponible.

f) Caracterizar el contenido de cada acción de capacitación que se postule al Programa Institucional aplicable al período; en esta etapa, si bien puede no resultar necesario construir en detalle el contenido temático y metodológico de cada actividad de capacitación que se postule, se debe aportar información que permita comprender lo que se espera de cada una de ellas, para los efectos de revisar las prioridades desde la perspectiva global de la organización. Una forma de enfrentar este aspecto es mediante la respuesta a cuatro preguntas claves:

¿Cuáles son las brechas de competencias detectadas? ¿Cuáles son los productos o resultados claves que se precisan con la capacitación que se solicita? ¿De qué forma la adquisición de los nuevos conocimientos, las nuevas habilidades desarrolladas o mejoradas, o los cambios de actitud que se esperan lograr con la capacitación, contribuyen a incrementar la calidad de los productos, servicios y o resultados propios del área y la organización?, y ¿Quiénes deberán ser sujetos de esta capacitación para lograr lo especificado en las dos preguntas anteriores?. A partir de las respuestas a estas interrogantes, es factible avanzar a un nivel de detalle adicional que, en cada caso, se estime necesario para la toma de decisiones.

El producto final de la Detección de Necesidades de Capacitación es, idealmente, un detalle (cuadro de doble entrada) que precise un nombre tentativo de la capacitación solicitada, la identificación de la o las personas que deberían ser sujeto de dicha actividad, la oportunidad deseable para la realización del curso y el tiempo que el área puede disponer para liberar al funcionario de otras responsabilidades de manera que pueda participar de la acción, en el evento que resulte integrada al Programa Anual de Capacitación. Además, se debe aportar toda la información que facilite la toma de decisiones para la conclusión del Programa ya mencionado, incluyendo en ellos, los análisis de competencias de currículum actualizados.

5.2.2 Segunda Etapa: Formulación del Plan Anual de Capacitación.

El Programa o Plan de Capacitación es la traducción de las expectativas y necesidades de capacitación, identificadas a través de un procedimiento sistemático, en un conjunto calendarizado de acciones a realizar en determinado período, con el detalle de antecedentes que permita asociarlas a personas o grupos de personas específicas, dando cuenta de un presupuesto determinado. Es decir, el Programa de Capacitación, a diferencia de la etapa de Detección de Necesidades de Capacitación, corresponde a la realidad que se espera concretar efectivamente en un determinado plazo y, por lo mismo, debe estar vinculada a los recursos existentes y las disponibilidades organizacionales.

5.2.3 Tercera Etapa: Ejecución del Plan Anual de Capacitación.

La efectividad de la capacitación en la organizaciones es el resultado de una serie de aspectos que deben ser observados y enfrentados de manera sistémica; es decir, la debilidad de un componente afectará necesariamente al resultado global esperado y, por el contrario, la solidez del tratamiento de tales aspectos actúa con un efecto de sinergia que contribuye no sólo a un buen producto final en una acción de capacitación particular, sino que permite una mejor evaluación futura de todo el Plan de Capacitación.

Esta etapa la podemos definir como la puesta en marcha del plan de capacitación, en donde, específicamente, se coordina y prepara el plan o programa para el desarrollo de las clases, y utilizando los diversos medios disponibles para difundir la realización de las actividades.

En la presente fase deben estar considerados los diversos medios de capacitación y decisiones de todos los aspectos involucrados en el proceso, como es el motivar al personal hacia el aprendizaje, distribuir la enseñanza en el tiempo, asegurar el impacto, que se aplique en el lugar de trabajo lo aprendido, entre otros. Ello dependerá también del contenido, de la metodología de enseñanza y las características de la persona capacitada, debiendo observarse también los principios del aprendizaje como son la motivación, reforzamiento, repetición, participación activa y retroalimentación.

Otro aspecto destacable, dice relación con la observación de la transferencia del aprendizaje, esto es, aplicar al trabajo lo aprendido, para que la capacitación sea útil. De allí que se estima, se debe capacitar mayoritariamente en tareas similares a las que enfrenta el funcionario diariamente.

Además, en la ejecución del Plan de Capacitación es importante la interacción con el método, la calidad de los instructores y las características de los colaboradores a instruir. Por ello, no debe dejar de observarse lo siguiente:

a) La calidad del material del entrenamiento presentado, el que debe ser planeado de manera cuidadosa, con el fin de facilitar la ejecución del entrenamiento, y el cual debe facilitar la comprensión del aprendiz por la utilización de recursos audiovisuales, aumentar el rendimiento del entrenamiento y racionalizar la tarea del instructor.

b) La cooperación de los diferentes actores de la Institución tales como autoridades y funcionarios todos, la capacitación implica una cantidad considerable de esfuerzo y de entusiasmo por parte de todos los participantes en la tarea, además de implicar un costo que debe ser considerado como una inversión que capitalizará dividendos a mediano y corto plazo.

c) La calidad y preparación de los instructores, el éxito de la ejecución dependerá del interés, el esfuerzo, y del entrenamiento de los capacitadores.

Es relevante el criterio de selección de los instructores, ya que deberán reunir ciertas cualidades personales, tales como: facilidad para las relaciones humanas, motivación por la función, capacidades didácticas, exposición fácil, y además del conocimiento de la especialidad, cuanto mayor sea el grado en que el instructor posea tales requisitos, tanto mejor desempeñará su función.

5.2.4 Cuarta Etapa: Evaluación de los Resultados de Capacitación.

En esta etapa, las organizaciones buscan determinar la efectividad de las acciones de capacitación, para corroborar si éstas han sido beneficiosas para la organización y para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

6. BUENAS PRÁCTICAS.

En la revisión realizada se identificaron buenas prácticas en los tres procesos, las que se detallan a continuación:

6.1 Buenas Prácticas del Proceso de Planificación Institucional.

La Contraloría General del Estado de la República del Ecuador en la ejecución del proceso de Planificación Institucional Implementa en su accionar numerosas buenas prácticas, entre las cuales se pueden distinguir las siguientes:

1) Implementación de un nuevo enfoque de control

Para fortalecer su actual sistema de planificación ha definido este proceso sustentándolo en riesgos, y en el control sectorial, considerando aspectos constitucionales como el Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Código de Ordenamiento Territorial y todos los ordenamientos jurídicos vigentes, con el objetivo de lograr un control integral y global de la gestión del Estado y el Plan de Buen Vivir.

2) Sistema de Control (SISCON)

La Entidad dispone de un sistema integrado de control, cuyo objetivo es llevar un registro completo y detallado del proceso de la auditoría que se realiza en cada una de las unidades de control de la Institución, desde el momento que se planifica, ejecuta y concluyen todas las instancias administrativas, permitiéndole gestionar de mejor manera su función de control.

3) Sistema Autoaudit

Complementa lo anterior, la existencia de una herramienta informática que permite registrar el proceso de auditoría de los equipos en el campo a nivel nacional, en que a partir de la información proporcionada por los organismos sujetos a control, se identifican los riesgos potenciales que le permiten priorizar la utilización de sus recursos, administrar y desarrollar el proceso de auditoría gubernamental contando con biblioteca magnética, monitoreo y supervisión en línea.

4) Sistema Regycont

La Contraloría General del Ecuador, posee un sistema automatizado que le permite obtener información oportuna y confiable de la recepción, registro, trámite, despacho y custodia de la documentación que ingresa a la institución.

5) Reglamentos

También ha impartido normas y procedimientos internos, mediante la dictación de reglamentos, manuales, guías e instructivos, relacionados con la auditoría gubernamental por procesos.

6) Sistema Plan Catastro

A su vez posee el Sistema Plan Catastro, que dice relación con la cobertura de instituciones que conforman la Administración del Estado, para lo cual se ha implementado un sistema y capacitado a las unidades de control a nivel nacional, mejorando la gestión de control, y fortaleciendo la toma de decisiones oportunas.

7) Coordinación con Auditorías Internas

Posee una permanente coordinación con las unidades de auditoría interna, proporcionando normativa, asesoría, y directrices técnicas que le permiten mejorar sus procesos.

8) Comunicación

Del mismo modo, a través de su portal web, tiene publicada información relacionada con su Presupuesto Anual, Plan Estratégico Institucional, Catastro, Planificación Institucional, Informes aprobados, Pedidos y denuncias, Sistema de consultas on line de capacitación, entre otros.

9) Apoyo computacional

Respecto de este punto, la Entidad ha dado inicio a la renovación de su parque tecnológico, fortaleciendo las capacidades operativas de la institución, y dotando de equipamiento de notebook a los auditores de terreno.

6.2 Buenas Prácticas del Proceso Administración Financiera.

- 1) Sistema informático e-SIGEF el cual entrega información financiera y permite controlar los ingresos y gastos del sector público.
- 2) Como una mejora al sistema informático e-SIGEF, se han implementado dos nuevos sistemas para la administración del talento humano y de remuneraciones, los cuales se encuentran en proceso de implementación y prueba
- 3) Normativa del Sistema de Tesorería – Presupuesto – Contabilidad, la cual dispone optimizar el ingreso y empleo de los recursos institucionales orientados a la disponibilidad económica.
- 4) Reglamento para la determinación y recaudación del aporte del cinco por mil que financia el presupuesto de la Contraloría General del Estado, por cuanto determina el ámbito de aplicación, el control y responsabilidades de las instituciones aportantes.
- 5) Cuentas especiales para recibir los aportes, lo cual permite el control del cumplimiento de las entidades que deben cumplir con la entrega de estos ingresos.

6.3 Buenas Prácticas Proceso Capacitación.

6.3.1 Buenas Prácticas en el Proceso de Detección de Necesidades de Capacitación.

1) Implementación de un Modelo de Detección de Necesidades

Durante el año 2010, la Dirección de Capacitación de la Contraloría General del Estado del Ecuador diseñó e implementó un modelo de detección de necesidades difundido a nivel nacional por medios virtuales, con el fin de conocer la intención de capacitación y la demanda de cursos que forman parte de la oferta institucional, misma que, una vez comparada con la base de datos interna y la malla diseñada, permitió conocer la brecha que cada funcionario debería cubrir para alcanzar, según la Dirección, “su desarrollo profesional, de manera ordenada y secuencial”.

Es importante señalar que la detección de necesidades se levantó tanto para funcionarios de la Entidad como para funcionarios de los servicios públicos que componen la Administración del Estado del Ecuador.

Es así como, este proceso se llevó a cabo, a través de una encuesta de detección de necesidades y requerimientos individuales de los funcionarios de la institución, sustentada en un modelo virtual que se difundió a la matriz y a las direcciones nacionales y regionales de la Contraloría General del Estado, incluidas las unidades de Auditoría Interna, a través de la Dirección de Coordinación, orientada a la preparación del Plan de Capacitación 2011. Obtenida la información de más de 4.800 personas, de las cuales 605 corresponden a la Contraloría General de Ecuador, se verificó una demanda de más de 42.000 eventos y se comparó los requerimientos de los encuestados, con la oferta académica que consta en el plan de capacitación de la Institución y los eventos ya realizados por los servidores. Además, se extrajeron los datos referentes a necesidades y requerimientos particulares de capacitación.

Como resultado de dicho análisis, se generaron reportes para atender el componente de capacitación interna y externa. Luego de la tabulación y priorización, mediante el uso de herramientas estadísticas, se seleccionaron los cursos con mayor demanda y se incorporaron al Plan de Capacitación 2011.

2) Obtención de las Necesidades de Perfeccionamiento

Se percibe en la Contraloría General del Estado, y en particular su Dirección de Capacitación, un esfuerzo e interés por obtener, y conocer de manera racional y oportuna, las reales necesidades de perfeccionamiento de sus funcionarios, utilizando para ello diferentes medios, como son las entrevistas directas o las encuestas de levantamiento de necesidades de capacitación.

Lo anterior, que pudiese percibirse como un paso lógico y elemental en un proceso sistemático y continuo de capacitación, constituye una base importante de sustento del trabajo de la Contraloría General del Estado del Ecuador, que logra generar el sustento para garantizar un proceso coherente y beneficioso para la Organización.

Como ha sido señalado al inicio de esta sección, y al tratarse de la primera etapa del proceso de capacitación, los resultados en ésta impactarán necesariamente en todas las otras fases de la gestión de la Capacitación, por lo que la calidad de la información que se recoja en esta etapa, es relevante y fundamental para toda la capacitación que se genere posteriormente.

La Dirección de Capacitación de la Contraloría General del Estado, inicia este proceso bajo parámetros conceptuales, técnicos y metodológicos acordes a un proceso de capacitación sistémico, coherente y con el soporte humano y tecnológico idóneo.

6.3.2 Buenas Prácticas para la Formulación del Plan Anual de la Capacitación.

1) Plan de Capacitación

Durante el año 2011, la Contraloría General del Estado definió un Plan de Capacitación tanto para los servidores de la propia Institución como para el resto de los funcionarios de las entidades públicas y privados que manejan recursos públicos, considerando las necesidades definidas en la primera etapa.

En este sentido, un elemento interesante de análisis es el fuerte énfasis que se hace en la capacitación externa, manifestado en una serie de disposiciones legales, así como en la propia misión y visión explicitada por la Dirección de Capacitación.

Es así que, se señala, y de conformidad con lo previsto en los artículos 212 y 234 de la Constitución de la República del Ecuador, y 31, numeral 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, compete al Organismo Técnico de Control asesorar a los órganos y entidades del Estado y capacitar en las diversas modalidades de control, y auditoría de los recursos públicos.

Así también, que la ley Orgánica de Servicio Público, en su artículo 71 dispone que el Estado garantizará y financiará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos mediante la implementación y desarrollo de programas de capacitación.

2) Establecimientos de Acuerdos

En el año 2011 la Contraloría General del Estado del Ecuador acordó lo siguiente:

- Aprobar el Plan de Capacitación del año 2011, de la Contraloría General del Estado, documento que contiene los objetivos, políticas, estrategias, eventos de capacitación a ejecutar y sus contenidos.
- Disponer que dicho Plan sea difundido, para conocimiento y cumplimiento de los usuarios de la capacitación que imparte la Contraloría General del Estado.

- A la Dirección de Capacitación, le correspondió ejecutar el Plan de Capacitación, con el apoyo de todas las unidades administrativas de la Contraloría General del Estado y de las unidades de Auditoría Interna de las entidades del sector público, a cuyo objeto mantiene la correspondiente coordinación;
- Que la Dirección de Planificación y Evaluación Institucional, hiciera el seguimiento, control y evaluación del Plan de Capacitación y presentar un informe trimestral del cumplimiento del mismo, lo cual demuestra el compromiso que evidencia la Contraloría General del Estado del Ecuador como un todo, respecto de esta materia.

3) Importancia de Capacitar

La Dirección de Capacitación, en su Plan de Capacitación 2011, explicita en su misión el “Formar y Capacitar a las y los servidores de la Contraloría General, Auditores Internos y demás servidoras y servidores de las entidades públicas y de derecho privado que disponen de recursos públicos, como líderes de excelencia, con profunda conciencia ciudadana, potencializando su conocimiento y destrezas en la gestión y control de los recursos del Estado y en cumplimiento de la misión y objetivos institucionales, orientados a alcanzar el buen vivir”, dando cuenta de la relevancia que tiene este proceso en las diferentes entidades que integran a la Administración del Estado.

4) Importancia de la Dirección de Capacitación

En cuanto a su visión, y en concordancia con la visión institucional y objetivos estratégicos, señala que “En el 2012 la Dirección de Capacitación será un modelo de gestión a nivel nacional e internacional en la formación y capacitación continua de las y los servidores públicos del Estado, integrada con personal competente, comprometido con el trabajo en equipo y la calidad; sustentada en procesos técnicos y logísticos eficientes y confiables, sistemas de información y tecnología de punta; y una oferta temática de alto nivel, diversificada para el ámbito de control, legal, gestión, informática y desarrollo del talento humano”.

5) Capacitación Interna

En relación con el accionar de la capacitación interna, la Institución ha estado trabajando para alinearla con el Plan Estratégico Institucional, en función de la malla curricular que la Dirección de Capacitación diseñó en alianza con la Dirección de Recursos Humanos. Esta malla busca organizar la capacitación con el fin de guiar, en materia de conocimientos y destrezas, el camino de la carrera administrativa y profesional de los funcionarios de la Institución.

6) Proceso Coherente

Ahora bien, respecto a la Planificación de la Capacitación, y al igual que el subsistema anterior, se percibe en la Contraloría General del Estado un proceso coherente en esta materia, acorde a los tiempos que un proceso de esta naturaleza demanda, y considera los diferentes actores y circunstancias que son parte de esta etapa.

Es destacable que a nivel institucional, exista todo un respaldo y una base para sustentar y apoyar la ejecución de un plan de capacitación, expresado en políticas, objetivos estratégicos y disposiciones varias que le dan sustento.

7) Instalaciones

Actualmente, la Contraloría General del Estado dispone de excelentes instalaciones para el desarrollo de estas acciones, las que, adicionalmente, están sometidas a un proceso de mejoramiento.

Este factor también es relevante, por cuanto se ha estudiado que las condiciones de capacitación, deberían ser ejecutadas en un ambiente en que los capacitados puedan concentrarse y dedicarse en los mejores términos para obtener dicho perfeccionamiento.

8) Personal

La Dirección de Capacitación cuenta con un staff de profesionales altamente preparados en la función de relatores, muchos de ellos formados y perfeccionados bajo las normas y técnicas de la IDI - INTOSAI, lo que incluso les ha permitido encabezar cursos fuera del Ecuador.

6.3.3 Buenas Prácticas en la Ejecución del Plan Anual de Capacitación.

Durante el año 2011, la Contraloría General del Estado, encabezada por su Dirección de Capacitación, ejecutó y dio cumplimiento a una serie de capacitaciones, tanto en el ámbito interno, externo, como también a nivel internacional.

1) Cumplimiento de las actividades Planificadas

Las áreas de capacitación consideradas fueron de gestión pública, control y auditoría gubernamental, procesos informáticos, normativa constitucional y legal, y desarrollo de talento humano, agregándose por primera vez las actividades en el campo virtual o de e-learning, dándose cumplimiento a un 90% de las actividades planificadas. Es así como, se ejecutaron 353 actividades de un total de 393 planificadas adicionándose 84 eventos imprevistos, alcanzando un total de 437 eventos de capacitación.

Entre los antecedentes a destacar en esta ejecución, un 28% de los eventos fueron realizados para funcionarios de la Contraloría, versus el 72% destinado a funcionarios del sector público y particulares.

Del total de 17.009 participantes, el personal de la Contraloría ascendió a los 4.492 personas de los cuales 1.556 fueron auditores internos, y 746 participantes a través de medios virtuales, lo que representa un total del 39% del total del personal capacitado en el período.

Todo lo anterior, apoyado en una estructura de capacitación sólida, altamente calificada, siendo un soporte estratégico para los fines institucionales.

6.3.4 Buenas Prácticas para la Evaluación de los Resultados de la Capacitación.

1) Evaluación de reacción o Satisfacción

Respecto a esta materia, hoy la Contraloría General del Estado efectúa una evaluación en una primera fase, más conocida como “de reacción” o “satisfacción”.

Este tipo de evaluación es la más común y de fácil aplicación en las organizaciones, y en la actualidad la Dirección de Capacitación busca conocer aspectos relacionados con la organización; servicios e instalaciones; entrega de material y ejecución del mismo; cumplimiento del programa; la evaluación a los relatores o facilitadores; además, de incorporar un acápite para las sugerencias y observaciones de los participantes.

En ese sentido, el instrumento que aplica la Dirección de Capacitación es una herramienta precisa, clara, que permite obtener resultados con un alto grado de confiabilidad.

Respecto de los resultados obtenidos, éstos han demostrado ser mayoritariamente positivos. Sin embargo, se debe dar un paso más en esta materia, por cuanto una evaluación de la percepción nos indica hasta qué punto el curso o actividad fue satisfactoria para los participantes, pero es precisa respecto al nivel de aplicabilidad de esa capacitación en sus correspondientes puestos de trabajo.

Desde el año 2010, la Dirección de Capacitación está trabajando en un modelo que permitiría conocer, tanto en el ámbito interno como externo, el incremento de las competencias de los funcionarios una vez capacitados por la Institución, con el objeto de aplicar el instrumento, tentativamente, a partir del año 2012.

7. RECOMENDACIONES.

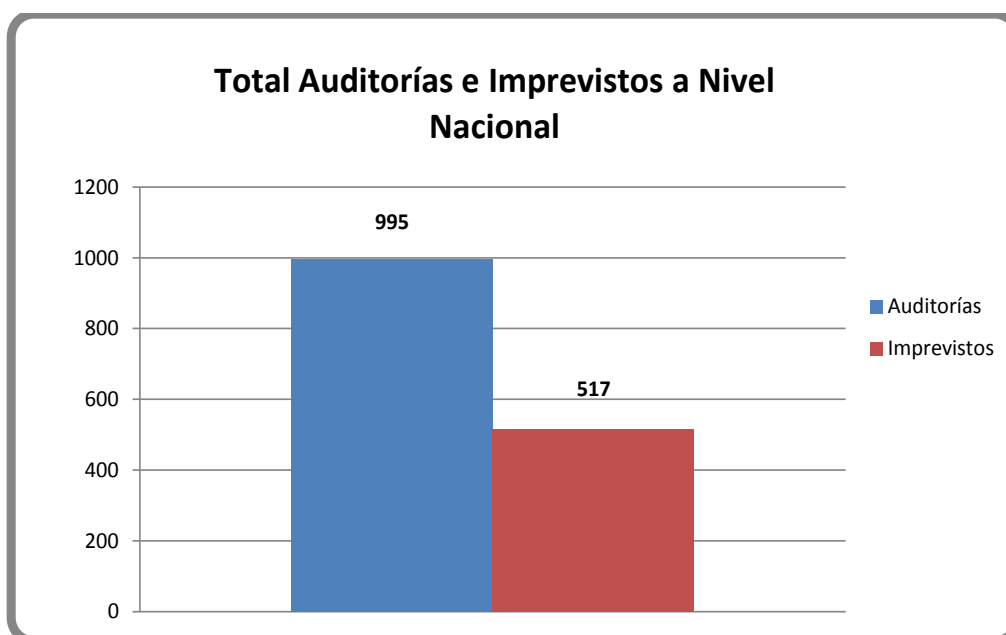
El desarrollo del trabajo permite sugerir recomendaciones en los tres procesos, los cuales se describen a continuación:

7.1 Recomendaciones al Proceso de Planificación Institucional.

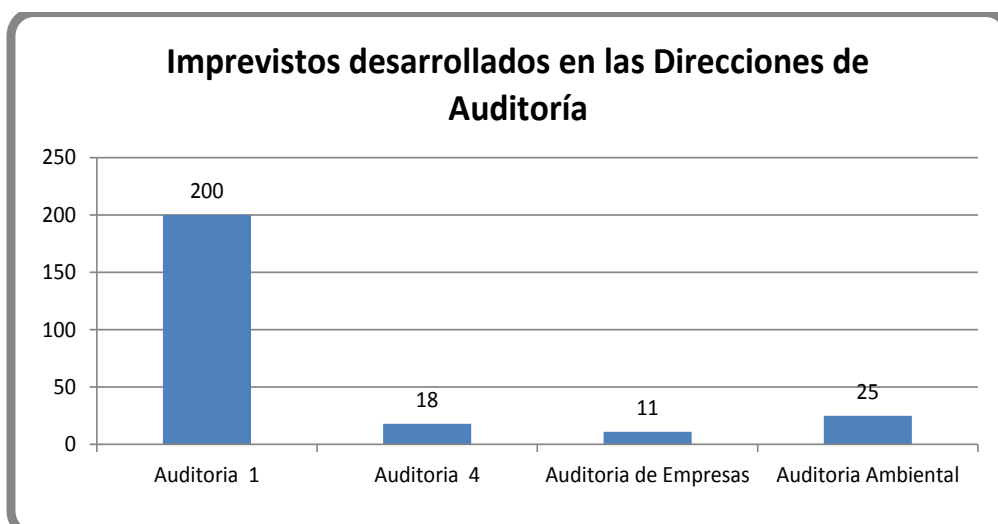
1) Descongestión de Imprevistos

Se denominan imprevistos, aquellas acciones que se deben realizar producto de denuncias y peticiones provenientes de organismos de la República del Ecuador, tales como la Asamblea Nacional, Fiscalía General del Estado, Instituto Nacional de Contratación Pública, Ministerio de Relaciones Laborales, así como también aquellos presentados por la ciudadanía.

En efecto, en el año 2011, la Contraloría General del Estado del Ecuador, realizó 1512 auditorías y exámenes especiales, distribuidos en 995 auditorías y 517 imprevistos, éstos últimos representando un 34% del total.



En lo que respecta a las Direcciones que debieron resolver un mayor número de estos imprevistos, a la Dirección de Auditoría 1, del total de los 517 casos, le fueron asignados 200 de ellos, tal como se observa en el siguiente gráfico:



La situación antes descrita, implicó que la Dirección de Auditoría 1, ocupara un 78% de su tiempo, para resolver los imprevistos asignados superando con ello al 40% definido en la Planificación Anual 2011, para el desarrollo de este tipo de acciones de control, según lo dispone el instructivo de las políticas de programación vigentes para ese año.

El saldo del tiempo disponible se distribuyó en 18% para los arrastres (auditorías y exámenes de años anteriores), y un 4% para actividades planificadas e iniciadas en el mencionado año 2011 conforme al Plan Operativo Anual de Control.

De la situación planteada, se recomienda a la Contraloría General del Estado del Ecuador:

Analizar la posibilidad de que, en las políticas para la programación de los planes anuales de control, se asigne un porcentaje de tiempo superior al 40%, para la ejecución de acciones de control imprevistas, en las unidades de auditoría que por su ámbito deben atender un mayor número de pedidos y denuncias.

2) Reasignar control de las declaraciones patrimoniales

En el año 2011, la Contraloría General del Estado del Ecuador recibió 304.005 declaraciones patrimoniales. Al respecto, es importante señalar que la verificación del cumplimiento de las declaraciones patrimoniales pertenecientes a los servidores públicos es realizada por los propios auditores del control externo, quienes proceden a examinarlas, y de encontrar diferencias evidentes que hicieren presumir algún incremento patrimonial no justificado, se investiga a través de una verificación preliminar; y de haber mérito, se efectúan exámenes especiales.

En esta materia, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador, lo siguiente:

Evaluar la conveniencia de reasignar dicha función a la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana, ya que dada su naturaleza, y de acuerdo con los artículos 22 letra i, y 24 letra e del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado, a esta Dirección le corresponde cumplir con la función de registro y control de las declaraciones patrimoniales juramentadas efectuando para estos efectos la modificación respectiva en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado del Ecuador.

3) Revisión de los tiempos otorgados y alcance de la auditoría

El Instructivo anual que contiene las políticas de programación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Operativo Anual de Control, señala que el tiempo que se utilice para la ejecución de la auditoría gubernamental, será el que se haya estimado técnicamente como resultado de la aplicación de la matriz de riesgos y visita previa, es decir, desde la fecha de emisión de la orden de trabajo hasta la conferencia final, lo que incluye supervisión, apoyo técnico o jurídico y control de calidad.

En la actualidad, el tiempo otorgado a las órdenes de trabajo, fluctúa entre los 40 a 80 días; y de los cuales los auditores destinan al menos 10 días, para la realización de los reportes (preliminar, control interno y muestreo), programa de trabajo, comunicación de resultados y notificaciones. Por otra parte, las entidades fiscalizadas disponen de plazo de 10 días para la entrega de información según lo establece el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, período que no siempre es observado por las entidades.

Al tenor de las dos situaciones expuestas, se recomienda, lo siguiente:

Disminuir en lo posible, el alcance de revisión de las auditorías, ya que en la actualidad, se examinan hasta tres períodos, lo que dificulta el proceso de notificación y la entrega de información por parte de la entidad examinada, afectando con ello la oportunidad del resultado de la auditoría, y el cumplimiento de la planificación, conforme a los tiempos asignados.

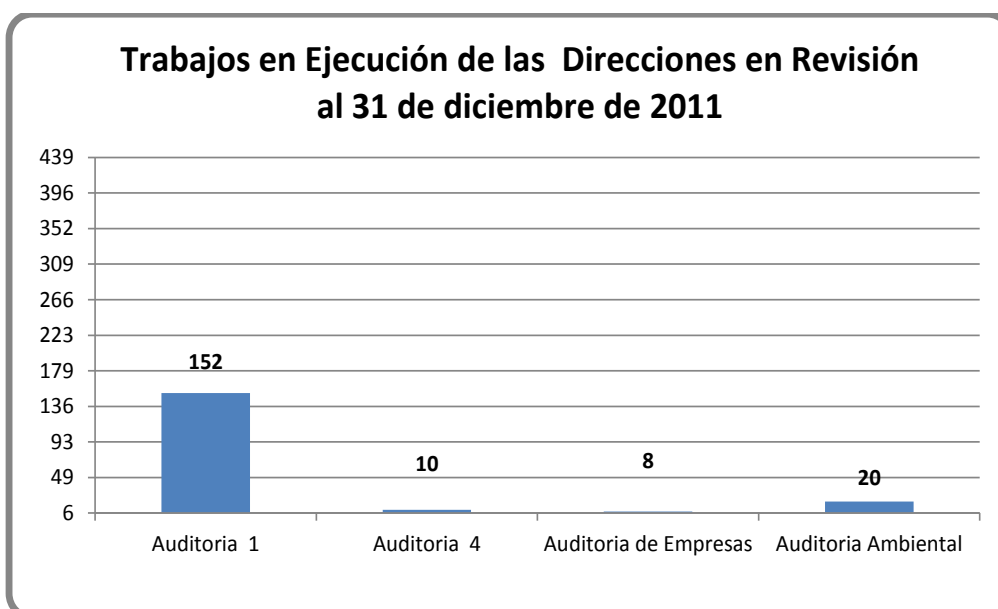
Cabe hacer presente, que para el proceso de planificación 2012, la Contraloría General del Estado del Ecuador, consideró dentro de su política de programación (N° 1.4), en lo que se refiere a la estimación de tiempos asignados a una acción de control, se programarán adicionalmente entre 15 y hasta 30 días laborables, posteriores a la conferencia final, para que el supervisor y el jefe de equipo entreguen al titular de la unidad de control, para el trámite de aprobación, el informe, la síntesis y el oficio resumen de responsabilidades, medida que eventualmente les permitiría optimizar los tiempos de ejecución.

4) Disminución de Arrastres

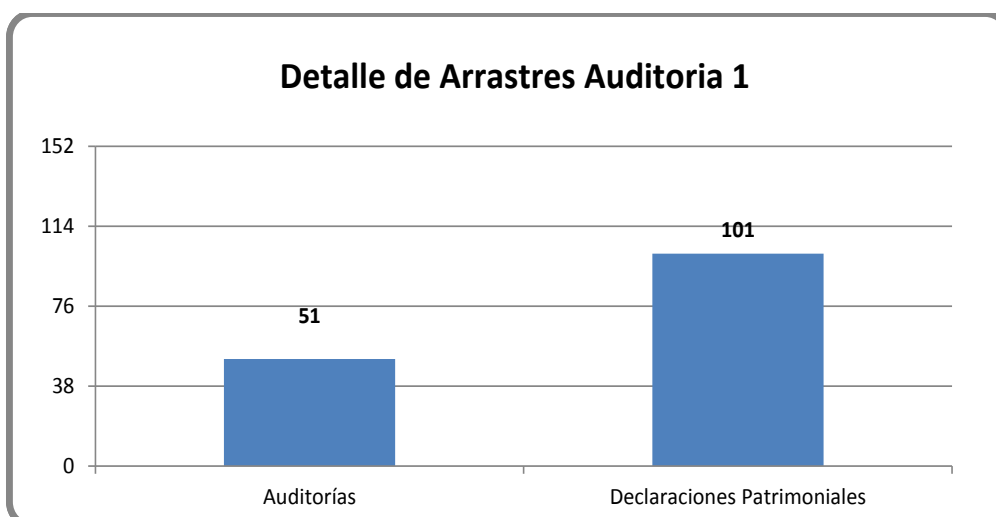
Se denominan Arrastres, aquellos exámenes especiales y auditorías que no concluyen en el año inmediatamente anterior al planificado, y cuya conferencia final del borrador de informe se estima realizar el año siguiente; los cuales y de acuerdo al Instructivo sobre Programación del Plan Operativo Anual de Control vigente, en el numeral IV.2 deben concluirse y tramitarse, a más tardar el 31 de marzo de cada año.

En el año 2011, la Dirección de Auditoría 1, consideró en su planificación 42 arrastres, los que al 30 de junio de 2011, aún se encontraban 35 exámenes en ejecución, no dándose cumplimiento al plazo establecido en el instructivo mencionado en el párrafo precedente.

Ahora bien, respecto al año 2012, 439 trabajos provenían del año 2011, de los cuales 190 corresponden a las Direcciones bajo examen cuyo detalle es el siguiente:



Por otra parte, resulta del todo necesario precisar que del total de 152 arrastres, que corresponden a la Dirección de Auditoría 1, 101 dicen relación con investigaciones sobre declaraciones patrimoniales, vale decir un 66% del total de casos.



En atención a los arrastres, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador, lo siguiente:

En el caso de las acciones de control planificadas, evaluar la posibilidad de fijar un plazo límite para dar inicio a una orden de trabajo, teniendo en cuenta el tiempo que resta para dar término el año en curso. Esta medida permitirá disminuir los arrastres terminándolas en las fechas establecidas.

Incluir en las políticas de control, que las órdenes de trabajo, que no se han emitido al mes de noviembre, se incluyan en el Plan Operativo Anual de Control del año siguiente, exceptuando aquellos casos de imprevistos que dada su naturaleza deban ser atendidos a la brevedad.

Priorizar la ejecución de las acciones de control que mantienen una antigüedad superior a un año, desde la emisión de la orden de trabajo.

5) Emisión de la orden de trabajo concordante con fecha de inicio de visita

En el año 2011, las órdenes de trabajo se emitieron de acuerdo a la fecha programada en la planificación, la que no siempre concuerda al inicio real de la visita.

Se sugiere a la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, que la orden de trabajo se emita el día que se comunica a la autoridad de la entidad visitada el inicio de la auditoría, con el fin de evitar distorsiones en el cálculo de los tiempos asignados.

La CGE del Ecuador, en octubre de 2011, incorporó dentro de las Políticas de ejecución del año 2012, la instrucción que previo a emitir una orden de trabajo, el responsable de la unidad de control gestionará ante la máxima autoridad de la entidad a ser auditada, la logística, espacio físico y todo lo necesario, a fin de que la acción de control se inicie en la fecha en que se emite la mencionada orden de trabajo.

- 6) Estudiar la aplicación de posibles sanciones dispuestas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en lo que se refiere a la dilación de plazo en la entrega de información.

En las entrevistas efectuadas al personal de las Direcciones de Auditoría en evaluación, manifestaron que uno de los problemas en la realización de las auditorías, es la entrega de información de manera oportuna por parte de los servicios y empresas fiscalizadas, lo que repercute en el cumplimiento de los plazos y por ende en la ejecución de la programación anual.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, posee normas y sanciones que dicen relación con la obligación que le asiste al fiscalizado para la entrega oportuna de antecedentes, tal como se describe en los artículos que se mencionan a continuación:

- N° 45, sobre responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado que no proporcionan oportunamente la información pertinente o no prestan la colaboración requerida a los auditores gubernamentales, y demás organismos de control y fiscalización;
- N° 46, sobre sanción por faltas administrativas, que indica que sin perjuicio de la responsabilidad civil y culposa o penal a que hubiere lugar por una, o más, de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el artículo 45, originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley;
- N° 47 sobre sanción por contravención, que señala que, las personas naturales, los representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado o terceros que contravinieren a su obligación de comparecer como testigos, de exhibir documentos o registros, de proporcionar confirmaciones escritas sobre las operaciones y transacciones que efectúen, o hubieren efectuado con las instituciones del Estado sujetas a examen, que hubieren sido requeridos por los auditores gubernamentales debidamente autorizados, serán sancionados por la Contraloría General del Estado, con multa de diez a quinientos dólares, que será recaudada por medio de la jurisdicción coactiva conforme a lo previsto en el artículo 57 de esta Ley;
- N° 76, sobre obligación de remitir información, que estipula que, las Instituciones del Estado y sus servidores, así como los personeros representantes de las personas jurídicas de derecho privado sometidas al control de la Contraloría General del Estado, en los términos previstos en la presente Ley, están obligadas a proporcionar a ésta, exclusivamente para fines del examen de auditoría, información sobre las operaciones o transacciones cuando les sean requeridas por escrito;

- N° 77 letra c, sobre deberes del titular de la entidad, que señala que, el titular de la entidad tiene como obligación, colaborar y disponer la cooperación del personal a su cargo con los auditores gubernamentales y aplicar las medidas correctivas, establecidas en las recomendaciones de auditoría;
- N° 88, sobre acceso irrestricto y declaraciones patrimoniales, que indica que, en el proceso de obtención de pruebas sobre los hechos y materias sujetas a examen, el Contralor General y los auditores gubernamentales, tendrán acceso irrestricto a registros, archivos, demás documentos que sustenten la información, y cuando la naturaleza de la auditoría lo requiera, a las operaciones en sí. En caso de incumplimiento, por parte de entidades de derecho privado cuyo capital social está integrado con recursos públicos, el Contralor General solicitará a la autoridad competente la imposición de una multa hasta cien salarios mínimos vitales; y, si dicha autoridad no lo hiciere en el plazo de 30 días, desde la fecha de la solicitud, lo hará el Contralor General. El Contralor General, los auditores gubernamentales de la Contraloría General del Estado y los representantes del Contralor General especialmente designados para ello, están facultados para requerir la comparecencia de testigos y exigir declaraciones juradas, en las actuaciones que estén dentro de las facultades de la Contraloría General del Estado; podrán también exigir la presentación de documentos, tanto personas naturales como jurídicas, funcionarios, ex funcionarios, y terceros para fines de labores de control. En todos los casos, la información y documentación requerida, será proporcionada en un plazo no mayor a diez días, contado desde la fecha de recepción del requerimiento. La persona que rehusare comparecer como testigo o rendir declaración o exhibir documentos, cuando así lo exija un funcionario autorizado conforme a esta Ley, será compelida por apremio personal. La persona que incurra en falso testimonio, en declaraciones rendidas ante un funcionario autorizado para recibirlas conforme a esta Ley, quedará sujeta, a las acciones y penas que establece la ley;

Al respecto, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador, lo siguiente:

Estudiar la eventual aplicación de las prerrogativas consignadas en los artículos 45, 46, 47, 76 y 77, a fin de que tales facultades se ejerzan durante el desarrollo de la auditoría;

Estudiar la factibilidad de dictar un instructivo respecto de precisar lo que se entiende por el término “acceso irrestricto a la información”.

7) Reorganizar y separar las Direcciones de Auditoría

En el año 2011, las Direcciones de Auditoría de Quito tuvieron a su cargo instituciones de diversa índole y naturaleza, como fue el caso de la Dirección de Auditoría 1, conformada por entidades pertenecientes a sectores heterogéneos, tales como: el sector legislativo, jurisdiccional, administrativo, trabajo, agropecuario, pesca, desarrollo urbano, vivienda, financiero y asuntos internos.

En relación a este punto, se sugiere que la Contraloría General del Estado del Ecuador:

Analice la composición de las Direcciones, y la naturaleza de las mismas;

Estudie la factibilidad de reestructurar sus actuales Direcciones, de tal forma de que éstas sean uniformes en su composición, tamaño, riesgos, estrategia y complejidad.

Al respecto, cabe mencionar que la Contraloría General del Estado del Ecuador, incorporó en el nuevo Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, aprobado mediante Acuerdo 001-CG-2012 de 3 de enero de 2012, publicado luego en el Registro Oficial 243 de 9 de febrero del 2012. En el artículo 5, consta detallada la estructura básica alineada a la misión, entre los cuales se encuentran los procesos que agregan valor, cuyos objetivos son la gestión de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los fines de las instituciones del Estado, y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, estando a cargo los Directores de Auditoría de Administración Central, Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social, Auditoría de la Producción, Ambiente y Finanzas, Auditoría de Desarrollo Seccional y Seguridad Social, Auditoría de Sectores Estratégicos, Auditoría de Tecnología de la Información, Auditoría de Proyectos y Ambiental y Auditorías Internas.

8) Autonomía Regionales

En el año 2011, las Direcciones Regionales reportaron sus trabajos a la Sede Central de la entidad fiscalizadora del Ecuador en Quito, con el fin que el proceso de revisión y aprobación de informes de auditoría se realice en la matriz, lo que se traduce en trámites administrativos, dilación de plazos y eventual pérdida de información.

En relación a la materia abordada, se sugiere que la Contraloría General del Estado del Ecuador, adopte las siguientes medidas:

Entregue a estas Direcciones Regionales la debida autonomía, tal como lo dispone la Ley Orgánica, en su artículo 83, a través del cual se instruye que, el Contralor General dictará los acuerdos y regulaciones que sean necesarios para que las Direcciones Regionales y las Delegaciones Provinciales de la Contraloría General del Estado, apliquen procesos de desconcentración funcional, territorial y de delegación de autoridad y responsabilidad, en áreas de su competencia.

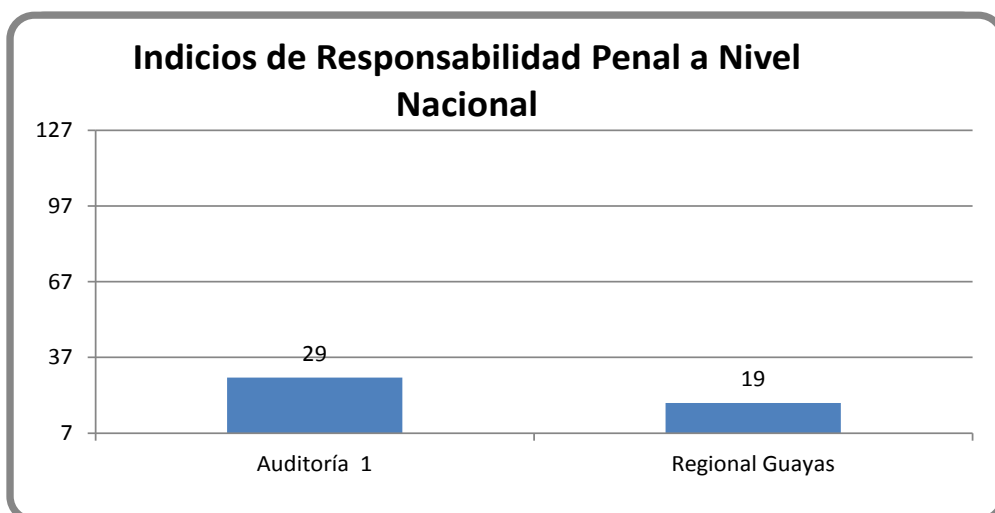
Así también lo establece, el artículo 66 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala que la Contraloría General cumplirá con lo dispuesto en su Ley Orgánica y desconcentrará, dentro de la matriz, y de ésta a las Direcciones Regionales y Delegaciones Provinciales los aspectos administrativos y financieros de la institución, y en cuanto a la aprobación de los informes de auditoría propios del control externo, y la determinación de responsabilidades, lo hará gradualmente, en función de la capacitación, el equipamiento informático y demás circunstancias, a juicio del Contralor General.

Con respecto a lo anterior, cabe destacar que, la Contraloría General del Estado del Ecuador, tiene como política la revisión y actualización de los procesos para la gestión del control gubernamental. Es así como, el artículo 20 del Acuerdo 001-CG-2012 de 3 de enero de 2012 les asigna a las Direcciones Regionales la función de aprobar los informes de auditoría, y exámenes especiales realizados por las delegaciones provinciales y unidades de auditoría interna.

9) Creación de una Dirección de Auditoría Forense.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, en su artículo 55, indica que la Contraloría General tendrá la potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas, e indicios de responsabilidad penal, y hará el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles.

En la actualidad, son las Direcciones de Auditoría y las Direcciones Regionales quienes realizan informes con indicios de responsabilidad penal, derivadas de sus acciones de control. Es así, que en el año 2011, se emitieron 127 informes relacionados con esta materia, de los cuales, 29 provienen de la Dirección de Auditoría 1, y 19 de la Dirección Regional 1- Guayas, representando el 23% y 15% respectivamente del total ejecutado, situación que también habría influido negativamente en el cumplimiento de su programación anual.



En relación a lo expuesto precedentemente, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador:

Evaluar la posibilidad de estudiar la creación de una Dirección Forense, que se encargue junto a un equipo de profesionales expertos, examinar los indicios de responsabilidad penal, que se deriven de los hallazgos de las auditorías regulares y especiales desarrolladas, debido al número importante de informes que se emiten por las causales indicadas anteriormente, las cuales no son posibles de considerar con antelación en la planificación. La medida señalada ayuda a segregar las funciones del control externo dedicándose exclusivamente a la realización de las auditorías.

10) Redistribución y aumento de dotación de personal

La Administración Pública de la República del Ecuador ha experimentado un crecimiento, mediante la creación de nuevos Ministerios y entidades públicas, aumentando con ello la cobertura de fiscalización de la Contraloría General del Estado, en la realización de las acciones de control, como son las auditorías, los exámenes especiales, las declaraciones patrimoniales, las denuncias y peticiones, entre otras.

Respecto a este punto, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador:

Analizar la situación comentada, con el fin de adoptar las medidas tendientes a la asignación de personal, o redistribuirlo conforme a los actuales requerimientos, potenciando al control externo y a la Dirección de Asuntos Éticos.

En el transcurso de la Evaluación entre Pares, las Unidades de Control en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos están efectuando los estudios necesarios para atender los requerimientos del personal de acuerdo con las funciones establecidas en el nuevo Estatuto.

11) Control de calidad de los informes

En el año 2011, el proceso de revisión de los informes emitidos fue realizado por las Direcciones de Auditoría, otra instancia por una Comisión formada por seis funcionarios para estos efectos; y en algunas ocasiones por la DPEI, en el Área de Control y Calidad de Informes, provocándose congestión, y demora en el despacho oportuno en tales documentos.

Para mejorar la situación planteada, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador, las siguientes medidas:

Mantener la revisión al nivel superior sólo de aquellos informes de mayor complejidad y relevancia;

Eliminar el Área de Control y Calidad de informes dependiente de la DPEI, pues ésta se aparta de los objetivos asignados a dicha Dirección, atribución encomendada en la disposición transitoria del Acuerdo 015-CG de 27 de junio de 2008.

Capacitar al personal del control externo como se detalla en el desarrollo de este informe (N° 8.3.2 Recomendaciones para la formulación del Plan Anual de Capacitación), en aquellas materias que contribuyan a emitir un producto de calidad, ya que es en esa instancia en que aplica el apoyo técnico, jurídico y control de calidad.

La Contraloría General del Estado del Ecuador, ha tomado medidas respecto a estas sugerencias, las que fueron incorporadas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, el que fue aprobado mediante el Acuerdo 001-CG-2012 de 3 de enero de

2012, y publicado en el Registro Oficial 243 de 9 de febrero del presente año 2012, terminándose de esta manera la revisión que realizaba la Comisión y la DPEI de los informes de auditoría.

12) Coordinación con Auditorías Internas.

En el año 2011, de un total de 1026 verificaciones preliminares, 808 fueron realizadas por las Direcciones de Auditoría.

En relación a la recopilación de información, el plan de visitas previas realizado entre el 1 de agosto al 30 de septiembre de cada año, el que forma parte de las actividades complementarias, según lo dispone el artículo 31, numeral 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado del Ecuador, indica que los auditores visitarán a las entidades seleccionadas para obtener información y documentación relacionada con la programación de las nuevas acciones de control; concluyendo con la emisión del formulario de visita previa, cuyo objetivo es tener conocimiento de la entidad, definir el período a examinar y el tipo de examen, plazo y recursos humanos necesarios para la ejecución del trabajo.

Respecto a lo comentado en los párrafos precedentes, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador:

Coordinar con las Auditorías Internas, la entrega de información asociada a futuras acciones de control, así como también, mantener la carpeta permanente con documentación relevante y actualizada de la entidad. Lo anterior es posible, ya que las atribuciones de la Contraloría General de Estado del Ecuador respecto a las Auditorías Internas de las entidades fiscalizadas, se encuentran estipuladas en el artículo 14, de su Ley Orgánica, la que prescribe que, las instituciones del Estado contarán con una Unidad de Auditoría Interna, cuando se justifique la que dependerá técnica y administrativamente de la Entidad Fiscalizadora, y que su personal será nombrado, removido o trasladado por el propio Contralor General del Estado.

La medida sugerida posibilitará al personal del control externo de la Contraloría General del Estado del Ecuador, disponer de todos los antecedentes necesarios que le permitan iniciar oportunamente el trabajo de auditoría.

Con respecto a lo anterior, cabe destacar que la Contraloría General del Estado del Ecuador, tiene como política la revisión y actualización de los procesos para la gestión del control gubernamental. Es así como, el Plan Operativo Anual de Control (parte II, punto 7), vigente para el año 2012, instruye que las unidades de control contarán con el soporte permanente y oportuno de las unidades operativas y de las unidades de auditoría interna a nivel nacional, previa coordinación con la Dirección de Coordinación de Auditorías Internas.

13) Base de datos actualizada del personal de Auditorías Internas de las entidades fiscalizadas

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado del Ecuador, en su artículo 14, prescribe que las máximas autoridades de las Unidades de Auditoría Interna de las entidades fiscalizadas, son de libre designación y remoción por parte del Contralor General del Estado. Para ser nombrado y ejercer funciones de dirección o jefatura de esa Unidad, se requerirá ser profesional, con título universitario y formación compatible con el ejercicio y práctica de la auditoría financiera o de gestión.

En relación a esta materia se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador que:

La Gerencia de Recursos Humanos mantenga actualizada la base de datos del personal que componen las mencionadas Unidades de Auditoría Interna, la que debe contener antecedentes tales como: título profesional, evaluación, ingreso a la institución, edad, experiencia profesional y laboral, entre otros datos. Lo anterior, está en sintonía con lo dispuesto en el Reglamento Orgánico Funcional, artículo 85, el que prescribe que la Dirección de Coordinación de Auditorías Internas debe contar con personal técnico y capacitado en las entidades públicas que contribuyan al control interno de dichas dependencias.

En el desarrollo de la Evaluación entre Pares, la Contraloría General del Estado del Ecuador a través de la Coordinación de Auditorías Internas, ha levantado una base interna de datos que contiene parte de la información sugerida acogiendo de esta forma la recomendación formulada.

14) Programación anual control de vehículos

El control de uso de vehículos oficiales es una actividad complementaria realizada por las unidades de control externo, de acuerdo a lo estipulado en el Reglamento de Utilización, Mantenimiento, Movilización, Control y Determinación de Responsabilidades en uso de los Vehículos.

En el año 2011, se determinó que el número de automóviles con irregularidades, alcanzó los 406 casos, lo que le significó a la Contraloría General del Ecuador realizar 281 operativos durante los feriados locales y nacionales.

Respecto al control de vehículos, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador:

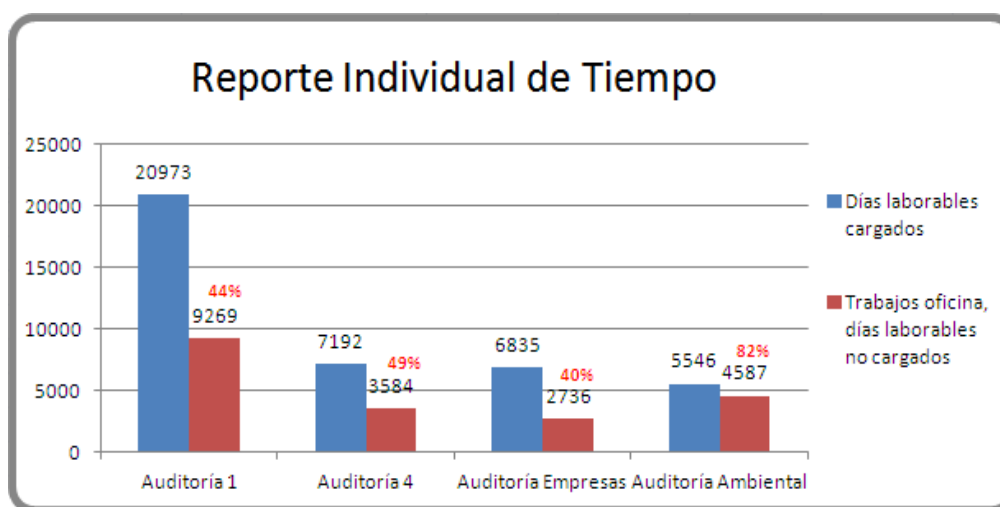
Evalúe los mecanismos que aplica para el control de vehículos, tomando en cuenta que es posible ejercer este control con la participación de los auditores internos.

15) Reducción de labores administrativas denominadas trabajo de oficina

Los reportes individuales de tiempo consolidados por cada unidad de control, entregan información del personal relacionada con el total de días laborables cargados a la ejecución de la planificación, y días laborables no cargados.

El total de días laborables asignados o cargados se encuentran asociados a una orden de trabajo, y el acumulado de días laborables no cargables está compuesto por trabajo de oficina, capacitación, vacaciones, permiso personal, permiso institucional, revisión de informes, supervisión de firmas y visita previa.

Es así como, en el año 2011, en el período comprendido entre los meses de enero a diciembre, el mencionado reporte individual para cada una de las direcciones arrojó el siguiente resultado:



De los antecedentes comentados, se recomienda a la Contraloría General del Estado del Ecuador, lo siguiente:

Redistribuir el ítem de trabajo de oficina, ya que según se informó corresponde al tiempo utilizado por los auditores en labores como: revisión de informes, aclaración de responsabilidad, reunión de trabajo, asesoramiento y actividades no relacionadas con las acciones de control en ejecución, que no son cargables a las órdenes de trabajo, las cuales se asignan a las acciones complementarias del plan anual de control.

De acuerdo a la planificación, tales actividades complementarias deberían representar sólo un 10%, sin embargo se aprecia, un alto porcentaje de días que se utilizan en trabajos de oficina respecto del total de días laborables cargados a la orden de trabajo.

Definir y precisar el concepto de “días laborables no cargados”, por cuanto en él se mezclan distintos conceptos, que no son del todo homogéneos, días que efectivamente no se asistió a la institución, como son las vacaciones y permisos, con otros que sí permaneció en la Entidad por ejemplo, los relacionados con capacitación y revisión de informes. Esta situación en la actualidad conduce a una interpretación errónea del número de horas destinadas a la auditoría al catalogar trabajos de oficina a

lo que corresponde el desarrollo de la auditoría como es la etapa de la revisión de los informes.

16) Análisis de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado del Ecuador y Reglamento de la citada Ley

16.1 Notificación inicial

La notificación inicial, antes descrita en el citado cuerpo legal, en su artículo 90, dispone que la auditoría gubernamental se ejecute de acuerdo con el plan de trabajo anual de la Contraloría General del Estado, y que previamente a su inicio se notificará a las autoridades, funcionarios, servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con el examen. Si durante la realización de la auditoría gubernamental, apareciere personas vinculadas con el examen que no hubieran sido notificadas desde el principio, en razón de que no era previsible su participación o responsabilidad, éstas deberán ser notificadas de manera inmediata, debiéndoseles brindar todas las facilidades y términos excepcionales para que ejerciten en debida forma el derecho de defensa, sin que la falta de notificación inicial provoque la nulidad o impugnación, los resultados de la auditoría.

En relación al párrafo precedente, se recomienda a la Contraloría General del Estado del Ecuador:

Estudiar y ponderar la aplicación del mencionado, artículo 90, con el fin de ver la factibilidad de dejar exclusivamente la notificación de inicio de visita a la autoridad de la institución, ya que las demás notificaciones no serían del todo justificables. En esta instancia, no se ha determinado ninguna falta, y así lo confirma el artículo 38 de este mismo cuerpo legal que estipula que se presume legalmente que las operaciones y actividades realizadas por las instituciones del Estado y sus servidores, son legítimas, a menos que la Contraloría General del Estado del Ecuador, como consecuencia de la auditoría gubernamental, declare en contrario. La medida sugerida simplificaría los trámites administrativos y operativos que actualmente deben desarrollar los auditores de terreno o de campo, notificando a todos y cada uno de los funcionarios de la entidad sujeto a la fiscalización efectuada.

16.2 Comunicación de resultados y conferencia final

La comunicación de resultados, señalada también en el artículo 90, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, estipula que, en el curso del examen, los auditores gubernamentales mantendrán comunicación con los servidores de la entidad, organismo o empresa del sector público auditada, y demás personas relacionadas con las actividades examinadas. Agrega, que al finalizar los trabajos de auditoría de campo, se dejará constancia de que fue cumplida la comunicación de resultados, y la conferencia final en los términos previstos por la ley y las normas profesionales sobre la materia.

Lo anterior, se ratifica en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su artículo 22, que agrega además, que se les debe dar la oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita, relacionada con los asuntos sometidos a examen.

El artículo 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, a su vez, se refiere a la Convocatoria a la Conferencia Final que indica que mediante notificación escrita, entregada en el domicilio, en el lugar de trabajo o por la prensa, se convocará a la conferencia final a los vinculados con el examen, con 48 horas de anticipación a la realización de la misma.

Por su parte, el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señala que los resultados obtenidos hasta la conclusión del trabajo de campo de toda actividad de control, constarán en el respectivo borrador de informe que será analizado en la conferencia final, por los auditores gubernamentales actuantes, los representantes de la entidad objeto del examen y todas las personas vinculadas con el mismo; y de acuerdo con las circunstancias, se podrá realizar una o varias conferencias finales, con una, o con un grupo de personas, para que conozcan los resultados vinculados con los períodos de actuación, en el lugar de la entidad o en las oficinas de la Contraloría General con el propósito de comunicar a todas las personas vinculadas con los hechos comentados, y lograr la finalidad que trata el artículo 22, de este reglamento.

Agrega el artículo que, cualquier información explicativa o documentos justificativos que los asistentes o vinculados con el examen, deben presentar, lo realizarán durante los 5 días laborables posteriores a la conferencia final.

Del análisis de los artículos precedentes, se sugiere a la Contraloría General del Estado del Ecuador, lo siguiente:

Analizar la conveniencia de eliminar la Conferencia Final estipulada en los artículos 23 y 24, del Reglamento de su Ley Orgánica, ya que la aplicación del artículo 22, instruye la comunicación permanente de los resultados de la auditoría, instancia oportuna para la entrega de la documentación. La conferencia final, por su parte es la lectura de un borrador de informe, el cual aún no ha sido aprobado por la máxima autoridad; por lo que no constituye un pronunciamiento oficial de la Contraloría General de la República del Ecuador. La modificación sugerida, se traduce en eliminar trámites administrativos, como son las actas de conferencia final, notificaciones a los asistentes a la conferencia, citados en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, artículos 23 al 27.

A cambio de esta práctica, se sugiere realizar una reunión final con la autoridad máxima de la entidad fiscalizada dándole a conocer los resultados de la auditoría y cambiar el borrador de informe por un preinforme de observaciones, de carácter confidencial dirigido a la máxima autoridad de la entidad y otorgarle un plazo de 10 días para presentar sus descargos y documentación pertinente, la cual posteriormente, debe ser analizada para emitir y despachar el informe final, documento que una vez aprobado se procede a la publicación en la página web de la Entidad Fiscalizadora. En caso, de no recibir respuesta oportuna al citado preinforme de observaciones por la Institución, se entiende que no existen descargos a las situaciones detectadas convirtiéndose dicho documento en el informe final de la auditoría.

7.2 Recomendaciones Proceso Administración Financiera

1. Ingreso cinco por mil

Los ingresos que recibe la Contraloría General del Estado han sido aportados directamente por las instituciones que fiscaliza, los cuales pueden aumentar o disminuir de acuerdo a los presupuestos institucionales, y por el propio Ministerio de Finanzas, tal como se aprecia en el siguiente recuadro:

| AÑO | MINISTERIO DE FINANZAS | INGRESOS 5*1000 | TOTAL |
|------|------------------------|--------------------|-----------------|
| 2009 | US\$ 13.399.770 | US\$ 56.692.547 | US\$ 70.092.317 |
| 2010 | US\$ 17.454.213 | US\$ 62.787.002 | US\$ 80.241.215 |
| 2011 | US\$ 39.025.636 | US\$ 53.509.071 | US\$ 92.534.707 |

Desde el año 2011 a la fecha, se observa que el aporte proveniente desde el Ministerio de Finanzas, experimentó un aumento conforme a las cifras antes expuestas.

En relación a los fondos obtenidos por el ingreso cinco por mil se recomienda a la Contraloría General del Estado del Ecuador, lo siguiente:

Analizar en los casos de las entidades fiscalizadas que cuentan con auditores internos, para que sean éstos quienes revisen la verificación del cinco por mil, dejando al personal de control externo sólo para el desarrollo de labores propias de fiscalización.

Considerar la posibilidad que en la planificación de estas verificaciones, se enfoque a las instituciones que han presentado diferencias respecto de sus aportes, previo al análisis de riesgo respectivo.

Estudiar la factibilidad de agregar al Reglamento del aporte del cinco por mil, una cláusula que obligue a las entidades una certificación que señale que los fondos aportados son los correctos, y en caso de verificar error, aplicar sanciones y multas.

Las recomendaciones citadas, se sugieren sean acogidas o analizadas, mientras se mantengan vigentes las disposiciones del artículo 30, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

7.3 Recomendaciones Proceso de Capacitación.

7.3.1 Recomendaciones para la Detección de Necesidades de Capacitación.

Se sugiere a la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador considere las siguientes recomendaciones:

1) Orientar la oferta de capacitación

Orientar la oferta de capacitación de acuerdo a la nueva realidad organizacional, dadas las últimas modificaciones efectuadas a la estructura organizativa de la Institución, continuando y manteniendo el trabajo dirigido, especialmente hacia los sectores más estratégicos de la Institución.

2) Comunicación con los directivos y supervisores institucionales

Continuar profundizando las actuales instancias de contacto con los diferentes directores del nivel central y regional⁷, e incorporar con mayor fuerza la opinión de los supervisores, quienes conocen y son una fuente esencial de información sobre las necesidades de los funcionarios que conforman su equipo de trabajo.

3) Coordinación con las unidades de control

Seguir potenciando la coordinación de la Dirección de Capacitación con las unidades de control, previo a la programación de los cursos, lo que en más detalle se expone en el punto "8.3.2 Programación y coordinación de la capacitación". Todas las áreas son importantes en el trabajo de la Institución, sin embargo estas unidades ejercen un rol clave para el cumplimiento de los objetivos institucionales, por lo que es del todo deseable seguir fortaleciendo y profundizando el trabajo con estas dependencias.

4) Motivación y consciencia sobre la importancia de la capacitación

Continuar robusteciendo la motivación y la consciencia en las diferentes jefaturas, respecto a que la capacitación efectiva es un aliado para el buen desarrollo de las funciones de la Institución.

7.3.2 Recomendaciones para la Formulación del Plan Anual de Capacitación.

⁷ Esto, sin perjuicio del Acuerdo N° 037-CG-2011, en el que por primera vez se incorpora dentro de las políticas de control, la obligación de los directores de participar en la detección de necesidades y que a través de una matriz definida para tales efectos, y conforme las instrucciones y procesos liderados por la Dirección de Capacitación, generen información sobre los requerimientos prioritarios de capacitación de su personal.

Se estima para la etapa de planificación de las actividades de capacitación para los funcionarios de la Contraloría General de la República del Ecuador, sería del todo recomendable atender los siguientes aspectos:

1) Fortalecimiento de la capacitación interna

Actualmente la mayor parte de las actividades de capacitación planificadas apuntan hacia un público externo, sin considerar las actividades en el ámbito internacional, en donde la Contraloría General del Estado del Ecuador viene presentando una importante propuesta dentro de este rubro. Si bien la programación de acciones internas se han acrecentado en relación con los años anteriores, entendiendo que existen una serie de disposiciones legales que le dan a la Contraloría General del Estado de Ecuador la potestad, en cuanto a la capacitación de los funcionarios públicos, es del todo recomendable seguir fortaleciendo el ámbito de la capacitación institucional⁸.

La Contraloría General del Estado entrega capacitación a los servicios públicos y particulares que manejan recursos estatales, bajo un mandato que está definido en diversos cuerpos legales, encabezados en la propia Constitución de la República del Ecuador y de su ley orgánica. Por otra parte, el aporte y la influencia que la Contraloría ejerce al poner a disposición cursos, capacitadores, materiales e infraestructura para los servidores públicos, es relevante para el país e incluso para su propia gestión, que se verá facilitada si los organismos y servidores públicos ejecutan su labor de acuerdo a lo que la ley y las normas establecen, y en concordancia a los lineamientos establecidos por la Institución. La Contraloría General del Estado deberá continuar fortaleciendo la capacitación de su propio personal, ya que a través de ellos potenciará su funcionamiento y logrará alcanzar los fines consignados en la Constitución de la República del Ecuador, como son el control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado.

2) Necesidades y requerimientos de los funcionarios

⁸ Si se consideran los 2.000 servidores que tiene la Contraloría aprox., de las 4.492 participaciones, se puede concluir que ésta tuvo la capacidad para capacitar más de dos veces a cada servidor de la entidad de control, lo cual está en concordancia con lo definido en el plan estratégico, en el cual consta la obligatoriedad de capacitar en temas como la ética y las disposiciones legales emitidas a partir de la Constitución de 2008 a servidores nuevos y actualizar en los temas legales a los servidores antiguos.

Los auditores internos son cerca de 1000; si hubo 1.556 participaciones se entiende que se pudieron capacitar 1,5 veces a cada uno. Estos es coherente con la política de la autoridad de capacitar en materia de control interno, planificación y auditoría a todos los auditores internos en virtud de ser parte de la CGE a nivel técnico y administrativo.

Las restantes 11.000 participaciones corresponden aproximadamente al 6% del total de servidores públicos.

En cuanto a la capacitación interna, es relevante que la capacitación específica o especializada, necesaria para el cumplimiento de los objetivos institucionales, y considerando la limitante de los recursos que toda organización enfrenta, debe ser objeto de las prioridades de la Contraloría del Estado. Cabe precisar que la capacitación puede ser un poderoso elemento en la motivación de los funcionarios, en el mayor compromiso que demuestran hacia la Institución o en el fortalecimiento de su autoestima y valoración personal, por lo que es de todo recomendable, que se realicen los esfuerzos para que, en un porcentaje de esas actividades, sean consideradas acciones de perfeccionamiento y que respondan a los requerimientos que los funcionarios puedan efectuar y alcanzar.

3) Selección de los participantes

Las necesidades de capacitación pueden tener que ver con un contexto general -por ejemplo, técnicas de atención de usuarios, importante para todas las personas que se desempeñan en las oficinas o unidades de atención de público- o bien destinada a carencias de competencias más específicas y focalizadas.

Al respecto, es del todo deseable, en pos de la legitimidad que cualquier proceso de esta naturaleza requiere, difundir los criterios respecto a las personas que han sido convocadas para ser parte de las diferentes acciones de capacitación.

La experiencia en el mundo, en materia de capacitación, indica que las áreas relacionadas con los recursos humanos están constantemente expuestas a la crítica, especulación o el comentario, por lo que siempre es recomendable el máximo de transparencia y difusión.

4) Modalidades de capacitación

Definir la modalidad de capacitación idónea, considerando los grupos de personas a instruir o los temas que se impartirán, lo cual debe ser evaluado por parte de los encargados de capacitación.

Así, algunas actividades formativas requerirán de un fuerte trabajo de análisis de casos, para quienes, por ejemplo, desempeñen funciones de auditoría en terreno o en sectores estratégicos de alta complejidad; en otros, bastará con cursos teóricos, posiblemente a distancia, por ejemplo, para personal recién incorporado a la Institución.

Por el tipo de labores particulares y únicas que efectúa, y por las características, formación y especialidades del personal que trabaja en la Contraloría General del Estado del Ecuador, se recomienda aumentar las actividades prácticas tipo taller, que entreguen herramientas concretas a los participantes, y que los potencie respecto a lo que es su realidad laboral en el día a día.

5) Programación y coordinación de la capacitación

Analizar y discutir con las diferentes dependencias de la Institución, las cargas de trabajo que permitan definir la oportunidad y espacios para el perfeccionamiento de los funcionarios, así como determinar la urgencia de que ciertas materias deban ser entregadas en épocas definidas y no en otras. Lo anterior, con el fin de generar un cronograma de actividades en el año que pueda satisfacer las necesidades, por una parte, de que el personal sea capacitado, pero que a la vez éste -y su jefatura- no se vea en la disyuntiva, de tener que optar por desistir de participar, durante un período en que se deban cumplir compromisos laborales ineludibles.

A su vez, se recomienda poner especial énfasis en este aspecto, respecto de aquellas áreas o unidades que, históricamente, no son concurrentes habituales a las actividades de capacitación que la Institución formaliza, y cuya explicación radica, en la mayoría de los casos, en las altas cargas de trabajo a las que están expuestas, así como en la especificidad de sus temas que no pueden ser tratados en un curso de capacitación, por lo que optan por dejar de lado la capacitación oficial y prefieren la modalidad de la “autocapacitación”.

6) Nivel de profundidad de las capacitaciones

En cuanto al nivel de profundidad las capacitaciones, ya sea que se trate de conocimientos específicos, habilidades a desarrollar o actitudes que resulta necesario propiciar, el énfasis con que se aborden deben ser visualizados de forma previa, dado que es un insumo central que deberá considerarse al momento de construir propuestas de capacitación.

Este antecedente es necesario, para verificar de manera anticipada si resulta posible ejecutar una actividad, con profundidad, al correlacionarlo con los tiempos disponibles y/o los presupuestos asignados. Esta mirada puede, por ejemplo, llevar a decisiones estratégicas que permitan una mayor efectividad global del Plan Anual diseñado inicialmente.

Ahora bien, en relación, a la duración de las actividades, implica establecer a priori, en conjunto con las jefaturas de las que dependen los potenciales funcionarios participantes, los tiempos y/o jornadas laborales que se pueden destinar a capacitar a sus equipos de trabajo.

La finalidad última de esta reflexión es doble: Por una parte permite tener la certeza que, en términos de tiempos a ocupar de los participantes, es efectivamente posible de considerar. Por otro lado, permite comprometer anticipadamente a la jefatura a que libere a sus colaboradores cuando llegue la fecha de realización del respectivo curso.

7) Lugar físico para la capacitación

Contemplar el lugar donde se efectuarán las capacitaciones. Como se señaló anteriormente, este es un factor importante, por cuanto las condiciones, el ambiente y el lugar del perfeccionamiento deben reunir elementos que aporten al éxito de las

actividades. Por lo tanto, se reitera que un lugar aislado o alejado de los centros de trabajo de los funcionarios es lo más idóneo.

Sin embargo, también hay que tener presente que, dado el tipo de actividades, algunas acciones podrán requerir otro tipo de espacios. Existen eventos que, por su naturaleza, simpleza o corta duración, podrían realizarse desde el mismo puesto de trabajo del servidor.

Esta modalidad, conocida como e-Learning o a distancia, es una excelente alternativa en algunos casos, por lo que se recomienda potenciar su uso en la medida que esté enfocada en aquellas materias que no requieran un estudio o perfeccionamiento más sofisticado, o que no necesiten una interrelación en directo entre facilitadores y alumnos. Al respecto, resulta necesario indicar que esta modalidad de capacitación ya ha sido incorporada en los mencionados planes desde el año 2011.

8) Selección de los relatores

Finalmente importante es centrar esfuerzos, en la selección de personas que actuarán como relatores, capacitadores o facilitadores, responsables de ejecutar las diferentes actividades de capacitación contempladas para un período dado. Las capacidades, conocimientos y experiencias respecto de los temas que están bajo su responsabilidad, son algunos de los aspectos fundamentales en el éxito o fracaso de la capacitación. Un mal relator puede condicionar la futura participación de un alumno o el prestigio de las actividades en su conjunto. Por lo mismo, es importante fomentar altos estándares en la selección de funcionarios que destaquen en sus disciplinas, y que sean a su vez capacitados en técnicas pedagógicas para adultos, lo cual les permita entregar sus conocimientos y experiencias de manera adecuada. Un buen funcionario en su puesto de trabajo no necesariamente es un buen relator, por lo que es fundamental una capacitación permanente en estas materias.

Además, es fundamental un acuerdo amplio que asegure la colaboración de las diferentes jefaturas en la cual se desempeñan estos funcionarios. Si bien existe claridad de que "Todos los funcionarios a nivel profesional y técnico están obligados a prestar su colaboración para actuar como instructores o capacitadores cuando sea requerido su concurso en el centro de capacitación", la idea es que la obligación definida sea en la realidad una actitud de convencimiento pleno de todas las partes involucradas, buscando evitar que el proceso de selección de relatores, se pueda transformar en una disyuntiva para jefaturas y funcionarios requeridos como facilitadores, en donde estos últimos tienen que cumplir con las labores y responsabilidades propias de sus cargos, pero por otro lado, son llamados a colaborar en el ámbito de la capacitación institucional.

En este sentido, se recomienda que la Contraloría General de la República del Ecuador pueda definir adicionalmente mecanismos e incentivos para estos funcionarios, y que a su vez perciban que se le entregan herramientas que motivan su incorporación, como pueden ser el financiamiento a cursos de perfeccionamiento en sus respectivas disciplinas o anotaciones positivas en sus hojas de vida que incidan en su carrera funcionaria. Además, estas actividades deberían estar contempladas en la planificación de trabajo de los funcionarios convocados como relatores.

No obstante lo anterior, tampoco sería descartable el recurrir a entidades o expertos externos a la Contraloría, cuando las materias no puedan ser abordadas dentro de la propia Institución, ya sea porque no se cuenta con la especialidad necesaria, o los temas son de una complejidad que sólo pueden ser realizados por organismos especializados externos.

7.3.3 Recomendaciones para la Ejecución del Plan Anual de Capacitación.

1) Potenciar la capacitación interna

Necesidad de potenciar la capacitación de los funcionarios de la Contraloría General del Ecuador, tal como se señaló en la etapa anterior, por cuanto la relación porcentual que se presentó durante el año 2011, da cuenta de la necesidad de que exista un equilibrio entre ambas capacitaciones.

2) Sobre los coordinadores de capacitación

Contar con un equipo de trabajo que sea un aliado de la Dirección de Capacitación y que ayude a garantizar la correcta ejecución del Plan de Capacitación, dice relación con el rol de los diferentes coordinadores de capacitación.

Los coordinadores de capacitación son nexos entre la Dirección de Capacitación y la implementación exitosa de las diferentes actividades, en especial aquellas en donde, por distancia o ubicación geográfica, la Dirección de Capacitación no puede llegar con su propio personal. En muchas ocasiones ellos son los responsables de la recepción y distribución del material de estudio, la ubicación de salones de clases adecuados, de los servicios de alimentación, la toma de encuestas, entre otros. Estos coordinadores son funcionarios de la Institución que deben cumplir estas responsabilidades de forma anexa a sus labores principales y esenciales por lo que, sería del todo aconsejable un reconocimiento formal respecto a su labor, de manera tal que les permita enfrentar con mayor flexibilidad, y de mejor manera las obligaciones que se le asignan en el ámbito de la capacitación.

En este sentido, y al igual que los relatores de capacitación, se deberían generar mecanismos de incentivo que permitan contar con personas altamente motivadas en esta función, tales como anotaciones en su hoja de vida, el pago o envío a cursos de perfeccionamiento, entre otros.

3) Expansión del conocimiento

Otro aspecto, tiene que ver con la forma de expandir y hacer extensiva la capacitación que reciben los funcionarios, más allá de las actividades establecidas en el plan, y que se circunscribe en la cooperación de los diferentes actores.

Se recomienda que la Contraloría General del Estado del Ecuador defina una política en que todos los

funcionarios que participen en actividades formativas especializadas, se comprometan a replicar esos aprendizajes y compartan sus experiencias con sus compañeros de trabajo, como una forma de hacer realidad aquello que se conoce como “gestión del conocimiento”.

Esto, además de expandir el aprendizaje más allá de los cursos que defina la Contraloría, debería ser una contribución para alcanzar un mejor clima laboral, potenciando el espíritu y trabajo en equipo, y a su vez permitiendo “descubrir” potenciales facilitadores que colaboren en futuras actividades de capacitación.

4) De los relatores

Si bien la Dirección de Capacitación Cuanta con un staff de profesionales altamente preparados en la función de relatores, se debe insistir con lo referido a la calidad y preparación de los instructores, relatores, facilitadores o capacitadores, como rostros visibles y entes estratégicos en la ejecución de la planificación.

Los instructores pueden ser seleccionados entre los diversos niveles y áreas de la Institución, lo que debe ser realizado por la Dirección de Capacitación, como el ente encargado de captar, negociar con las diferentes jefaturas, reclutar y formar a las personas más idóneas para estas importantes funciones.

7.3.4 Recomendaciones para la Evaluación de los Resultados de Capacitación.

Respecto de este punto, sería del todo recomendable que la Contraloría General de la República del Ecuador considerara los siguientes aspectos:

1) Evaluación de aprendizaje

Durante los cursos, talleres u otras actividades formadoras, potenciar la evaluación de aprendizaje, como una forma de conocer el nivel en que llegan los alumnos y la forma en que egresan de la actividad, así como ir adaptando la enseñanza a las condiciones y/o nivel de los capacitados.

En ocasiones, los alumnos temen ser evaluados o calificados, dado que, en algunas instituciones, esas evaluaciones quedan registradas en sus hojas de vida. Se recomienda transparentar esta materia a nivel de política de recursos humanos o de capacitación, dejando en claro que el objetivo de esta evaluación es poder trabajar el curso en relación al nivel de los alumnos, así como también, conocer el avance formativo de los mismos, analizando los resultados obtenidos al inicio y al final de cada una de las actividades desarrolladas.

Sería aconsejable, para disminuir o eliminar temores o ansiedades con esta materia, verificar los niveles de conocimiento antes de que los funcionarios participen de las actividades de capacitación.

Por último, se pueden generar incentivos tales como la entrega de certificados, los cuales sean reconocidos más allá de la propia Contraloría.

2) Evaluación de comportamiento o impacto de las actividades de capacitación

Profundizar los esfuerzos para complementar la actual evaluación de reacción o satisfacción, con la de comportamiento o impacto, lo cual sería un avance concreto en la línea de conocer el real aporte de las actividades de capacitación en las labores funcionarias y en los objetivos institucionales.

Es así que en este nivel de evaluación, conocido también como de aplicabilidad o transferencia de la capacitación, se requiere una metodología factible de aplicar y que permita obtener resultados con claridad.

La evaluación aquí debe combinar acciones o instrumentos evaluativos a utilizar por parte de la jefatura directa de las personas capacitadas, como también de las propias personas que fueron preparadas o perfeccionadas, siendo ambas acciones complementarias entre sí.

El diseño de los instrumentos de medición a utilizar debiera realizarse en conjunto con el diseño global de la actividad de capacitación a evaluar, procurando que exista una directa relación entre los objetivos esperados y los indicadores a medir en esa actividad.

La aplicación de evaluaciones para medir la transferencia o aplicabilidad debiera realizarse una vez que el participante haya vuelto al lugar de trabajo y esté realizando sus actividades rutinarias, en un plazo entre dos y seis meses, luego de haber participado en la actividad de capacitación.

Finalmente, se recomienda que, de aplicarse esta evaluación por primera vez, se comience con una marcha blanca, aplicando este instrumento a una muestra que podría ser el 5% del total de funcionarios de la Contraloría capacitados en un año. Se debe partir paulatinamente, con el objeto de realizar los ajustes que, necesariamente, deberán hacerse en una primera etapa de aplicación.

CONCLUSIÓN

Para concluir con el presente trabajo, debe señalarse la importancia que tiene la Revisión de Pares, lo cual permitió un trabajo en conjunto que se caracterizó por el aprendizaje de ambas Contralorías, donde primó la objetividad y transparencia en este proceso.

El objetivo fue evaluar los procesos de Planificación Institucional, Administración Financiera y de Capacitación de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador.

Al respecto se lograron, identificar las buenas prácticas utilizadas así como también se realizaron recomendaciones a los procesos revisados las cuales algunas de ellas ya han sido implementadas por la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, cumpliendo de esta forma ambas Contralorías con lo señalado en el Memorándum de Entendimiento.

Por lo tanto, la Entidad revisada debe ponderar la conveniencia de implementar y realizar un seguimiento a las recomendaciones realizadas de los procesos involucrados en la revisión.

Por último, mencionar que el citado Memorándum permitió enfocar cada una de las consideraciones establecidas para el logro del objetivo final de la Revisión entre Pares, y que con el apoyo de cada uno de los equipos de las EFS participantes y de especialistas y asesores de la GIZ, se logró desarrollar en los tiempos y plazos establecidos.

ANEXO N°1

MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE Y LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.



**MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE Y LA CONTRALORÍA GENERAL
DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

ANTECEDENTES

En el seno de la comunidad mundial de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por su sigla en inglés)¹, se conoce como revisión entre pares a la evaluación de una entidad fiscalizadora superior (EFS), por otra o por varias EFS.

Este tipo de evaluaciones, de conformidad con buenas prácticas fomentadas por la INTOSAI,² se caracterizan por ser un ejercicio promovido por iniciativa de la EFS a ser revisada, en el que, la o las EFS revisoras e invitadas por aquella acceden a participar voluntariamente, según los alcances y procedimientos que las partes involucradas libremente convengan, preservando la independencia, objetividad y rigurosidad técnicas con las cuales la o las EFS revisoras-según corresponda- deben realizar el examen y la EFS revisada divulgar sus resultados finales.

Para estos efectos, la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador ha escogido a la Contraloría General de la República de Chile como entidad revisora de sus procesos de Planificación Institucional y de Capacitación. Ello se fundamenta en el reconocido prestigio y experiencia que la EFS de Chile ha alcanzado en el desarrollo e implementación de un enfoque de planificación basado en riesgos del universo de fiscalización así como también a los positivos efectos que las actividades de capacitación han tenido en el desempeño del personal de la EFS revisora, temas sobre los cuales la EFS de Ecuador ha expresado su interés de profundizar los conocimientos adquiridos en las numerosas visitas técnicas que ha efectuado su personal a la EFS de Chile.

Tales aspectos resultan fundamentales para incrementar el nivel de confianza de la ciudadanía en el desempeño de la EFS de Ecuador y por tanto contribuyen a su fortalecimiento institucional.

¹ La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Desde más de 50 años la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transparencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. <http://www.intosai.org/INTOSAI/About-us/>

² Guía para revisiones entre pares, INTOSAI, 2016.



CLÁUSULA PRIMERA: MARCO GENERAL

La EFS de Ecuador de acuerdo con el artículo 211 y 212 de la Constitución Política de la República de ese país, es el organismo técnico responsable del control de los recursos estatales y de la consecución de los objetivos de las entidades del sector público así como de las personas naturales y jurídicas que dispongan de recursos públicos.

Entre sus funciones está el control administrativo que comprende la auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades públicas y privadas que disponen de recursos públicos, establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal relacionadas con esos aspectos.

CLÁUSULA SEGUNDA: OBJETIVO Y CONTENIDO GENERAL DE LA REVISIÓN PARITARIA

- a) Evaluar el cumplimiento de los procedimientos, directrices y lineamientos establecidos por la EFS de Ecuador respecto de su proceso de planificación institucional y obtener de la EFS de Chile las recomendaciones que estime pertinentes para su mejoramiento.
- b) Efectuar una revisión al proceso de capacitación de los funcionarios de la institución, el cual se circunscribirá solo en aquellas áreas que las partes determinen de común acuerdo.

CLÁUSULA TERCERA: ALCANCE DE LA REVISIÓN

El detalle con el alcance de la revisión será determinado de común acuerdo entre la EFS de Chile y la EFS del Ecuador, sin embargo, este se encontrará referido a las operaciones desarrolladas y/o actuaciones acaecidas durante el periodo 2011.

CLÁUSULA CUARTA: MÉTODO DE LA REVISIÓN PARITARIA

La revisión paritaria se llevará a cabo mediante la evaluación de la documentación facilitada por la Contraloría General del Estado de Ecuador, EFS revisada, proceso de análisis que será realizado tanto en la sede de la institución de ese país, como en la correspondiente a la Contraloría General de la República de Chile, EFS revisora. Asimismo, se efectuarán entrevistas con las jefaturas o personal responsables de cada una de las unidades participantes y que se encuentren bajo el ámbito de influencia de los procesos y actividades que serán objeto de la revisión.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



Los documentos y antecedentes que proporcione en sede local la EFS de Ecuador a la EFS de Chile deberán encontrarse siempre en originales.

Se aceptarán copias de estos documentos según la urgencia y o materia de que se trate lo que ponderará la EFS revisora y en todo caso sobre la base de un documento de la EFS de Ecuador en que conste que todas ellas corresponden fielmente a sus originales.

CLÁUSULA QUINTA: NORMAS Y CRITERIOS

El equipo revisor actuará conforme a las normas profesionales y éticas establecidas en las ISSAI de la INTOSAI y bajo los siguientes criterios:

- a) Imparcialidad
- b) Objetividad
- c) Confidencialidad
- d) Sinceridad
- e) Transparencia

CLÁUSULA SEXTA: PROGRAMACIÓN

Entre el **jueves 14 de julio al viernes 28 de octubre de 2011**, las delegaciones de las EFS participantes mantendrán todas las reuniones, entrevistas y comunicaciones necesarias para la elaboración del presente documento, el cual deberá ser firmado por sus titulares o los representantes que éstos designen.

En términos generales, la revisión entre pares considerará: dos visitas "in-situ" por parte de la Contraloría General de la República de Chile, EFS revisora, a la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, EFS revisada; el trabajo que el equipo revisor efectuará en sede local de la EFS de Chile y las reuniones mediante videoconferencia que los representantes técnicos de ambas EFS decidan efectuar, estas últimas destinadas a la presentación del informe con el resultado del examen practicado. Todas estas actividades, serán ejecutadas según el siguiente programa básico:

- a) Primera visita de la EFS revisora a la EFS de Ecuador, por dos representantes de la primera, a realizarse entre **el domingo 6 y el sábado 12 de noviembre de 2011**, con las siguientes actividades principales:
 - i. Reunión entre pares y/o representantes de ambas EFS para tratar aspectos administrativos, logísticos, de apoyo y seguridad durante la visita y que estará a cargo de la EFS de Ecuador. Especial atención se dará en esta parte a los aspectos sobre revisión y ajuste al trabajo que desarrollará la EFS revisora tanto durante las visitas "in-situ" como a lo largo del proceso de revisión.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



- ii. Presentación por parte de la EFS de Ecuador a la EFS de Chile, incluida la atención de consultas que formulen los representantes de esta última, sobre las áreas que serán objeto de la revisión, a saber: planificación institucional y capacitación.
 - iii. Planeamiento y afinamiento del programa de trabajo e inicio de aplicación de procedimientos de revisión por parte de la EFS revisora.
- b) Trabajo de la EFS revisora desde su sede, a partir del **lunes 14 de noviembre de 2011 y hasta el viernes 24 de febrero de 2012**, considerando las siguientes actividades principales:
- i. Incorporación de uno o más revisores adicionales, si fuese necesario, para lo cual los miembros del equipo de trabajo de la EFS revisora que asistan a la primera visita programada a la EFS de Ecuador, entregarán a sus respectivos colegas la inducción necesaria para que los apoyen a partir de este momento y hasta el final de la revisión.
 - ii. Continuación de la aplicación de procedimientos de revisión iniciada a partir de la primera visita a la EFS de Ecuador, considerando la documentación a esta fecha recopilada.
 - iii. Programación del trabajo de campo a realizar en la segunda visita a la EFS de Ecuador, previa coordinación entre la EFS revisora y revisada, a fin de asegurar que la EFS de Ecuador pueda dar el apoyo logístico, relativo a la información solicitada y asegurar la disponibilidad de tiempo de su personal para cumplir con el programa de trabajo de la EFS revisora.
- c) Segunda visita de la EFS revisora a la EFS de Ecuador, con participación de uno o más representantes, a efectuarse entre **el domingo 26 de febrero de 2012 y el sábado 3 de marzo de 2012**, con las siguientes actividades principales:
- i. Aplicación por parte de la EFS revisora de los procedimientos necesarios para desarrollar el plan de trabajo previsto para esta segunda visita a la EFS de Ecuador, según la referida programación coordinada entre las partes para estos efectos.
- d) Trabajo de la EFS revisora en su sede, **desde el lunes 5 de marzo de 2012 hasta el viernes 30 de marzo del 2012**, con las siguientes actividades principales:
- i. Finalización de la aplicación de procedimientos de trabajo y análisis de la información obtenida durante todo el proceso.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



- ii. Redacción del informe correspondiente por parte de la EFS revisora.
- iii. Coordinación con la EFS de Ecuador, para que el informe final considere, en la medida que la EFS revisora estime pertinente, la retroalimentación de la EFS de Ecuador sobre los resultados de la revisión.
- d) Exposición a más tardar **el jueves 31 de mayo de 2012** de los resultados de la revisión consignados en el informe respectivo.

El trabajo de campo de la revisión se realizará en la oficina principal de la ciudad de Quito correspondiente a la EFS de Ecuador.

Con todo, las fechas consignadas en el presente documento han sido previamente acordadas con la EFS de Ecuador y se encuentran en concordancia con el cronograma de actividades sobre Revisión entre Pares del Proyecto OLACEFS -GIZ.

CLÁUSULA SEPTIMA: COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Los resultados finales se comunicarán por escrito a la EFS de Ecuador a más tardar **el jueves 31 de mayo de 2012**, mediante un informe redactado en español, en el que se consignarán, entre otros aspectos que determine la EFS revisora, los antecedentes para acordar y preparar la revisión, el alcance y metodología definidas, la valoración de las áreas revisadas, las conclusiones y las recomendaciones que la EFS revisora estime pertinentes.

El informe será firmado por los representantes de las EFS participantes.

Una vez recibido el informe, la EFS de Ecuador podrá difundirlo en la página web institucional y en la de la INTOSAI así como también determinar su entrega a las instituciones del ámbito nacional que estime oportuno.

CLÁUSULA OCTAVA: CONFIDENCIALIDAD

Las EFS participantes se comprometen a que las personas encargadas de efectuar la revisión paritaria actúen en todo momento conforme al principio de reserva de la información que pueda ser conocida en el ejercicio de su labor.

No obstante lo anterior, la EFS de Ecuador deberá comunicar con la debida anticipación y por escrito a la EFS de Chile sobre la información de tipo sensible o que por



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



exigencias de disposiciones legales vigentes en ese país, o de otra índole, deban ser tratadas con la debida reserva o confidencialidad, según sea el caso.

CLÁUSULA NOVENA: FACILIDADES TÉCNICAS, LOGÍSTICAS Y DE SEGURIDAD

La EFS de Ecuador proporcionará el apoyo técnico, administrativo logístico y relativo a la seguridad y acceso a sus instalaciones, equipamiento y documentación para el cabal cumplimiento de las actividades inherentes a la revisión, facilitando en la oportunidad que sea requerida por la EFS de Chile toda la información y antecedentes necesarios. Lo propio acontecerá con los medios y disponibilidades que permitan el desarrollo expedito de las reuniones técnicas que solicite la EFS revisora. Asimismo, facilitará el soporte tecnológico y el acceso a los sistemas de información existentes en la institución en modo de consulta.

CLÁUSULA DECIMA: FINANCIAMIENTO

La EFS de Ecuador cubrirá los gastos de pasajes en clase turista o económica y los traslados internos de todos los auditores encargados de la revisión paritaria y de los representantes de la EFS de Chile. Asimismo, la EFS de Ecuador asumirá los gastos que se generarán por la estadía en dicho país de todas las personas mencionadas, incluyendo alojamiento y alimentación.

Por su parte, la CGR de Chile, EFS revisora, cubrirá los gastos por concepto de la adquisición de un seguro de viaje para los miembros del equipo de trabajo y representantes de la EFS de Chile que viajen con motivo del trabajo a desarrollar en la EFS de Ecuador.

En señal de conformidad firman el presente memorando de entendimiento, en idioma español, en cuatro originales de igual valor y tenor, a los 19 del mes de octubre de 2011.

Por las EFS participantes:

Dr. Carlos Pólit Faggioni
Contralor General del Estado
de la República del Ecuador

Dr. Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General
de la República de Chile

ANEXO N°2

FORMATO DE ENCUESTAS APLICADAS

ENCUESTA

- 1) ¿Qué funciones cumple, referidas a la función de Control externo?
- 2) ¿Cuáles son los trabajos de Control Externo que realizó durante el año 2011?
- 3) ¿Cómo evalúa el proceso de Planificación? (desde su inicio, estructura, revisión de trabajos, etc.)
- 4) Respecto a la jefatura directa, ¿recibe orientaciones para su trabajo y establece tiempos máximos?
- 5) Respecto a la Planificación del Control Externo, ¿cuál ha sido su participación?
- 6) ¿Existe el riesgo de que un informe no se realice producto de la carga laboral que tiene los fiscalizadores?
- 7) ¿Con su experiencia cual es tiempo promedio que dura una auditoría?
- 8) De acuerdo a su experiencia:
 - ¿Cuáles son las instancias de revisión y aprobación en la elaboración de un informe?
 - ¿Dónde se producen los mayores tiempos de demora en la evacuación de un informe? ¿Por qué?
- 9) ¿Cómo es la atención de referencias que vienen de los diputados o senadores, existe alguna atención prioritaria?
- 10) Utiliza instrumentos de riesgos en su trabajo (como las matrices de riesgo).
- 11) Cuál es su opinión sobre (de 1 a 7):

| | | |
|------------------------------------|--|--|
| Compromiso del equipo | | |
| Supervisión | | |
| Infraestructura | | |
| Equipamiento | | |
| Oportunidad de trabajos | | |
| Calidad de trabajos | | |
| Capacitación | | |
| Competencias de funcionarios | | |
| Recursos humanos (suficientes) | | |
| Seguimientos | | |
| Coordinación del equipo de trabajo | | |
| Coordinación Área Jurídica | | |
| Oportunidad v/s calidad | | |

- 12) Principales fortalezas y debilidades que observas en la Planificación y ejecución de la función de Control Externo?
- 13) ¿Cuándo fue la última capacitación recibida y sobre qué materia trató?
- 14) ¿Considera Ud., que la actual capacitación institucional es una instancia de aporte y de mejora efectiva al desempeño de las labores funcionarias?
- 15) ¿Considera Ud., oportuna (tiempos y momentos) la entrega de capacitación que la Institución provee?
- 16) Cuando asistió a las actividades de capacitación, ¿ha tenido previamente claridad de sus objetivos?
- 17) ¿Siente Ud., necesaria una mayor capacitación para los funcionarios? De ser así, ¿Cuáles son los temas que se deberían abordar y por qué?
- 18) De la capacitación institucional, señale brevemente:
 - Fortalezas:
 - Debilidades:
- 19) ¿Quieres comentar algo más al respecto?
Pregunta alternativa:
- 20) ¿Conoce Ud., la visión, misión y los objetivos estratégicos institucionales?