



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA E INGENIERÍA EN  
CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA.

TÍTULO:

GUÍA DE CONTROLES CLAVES EN EL PROCESO ESTABLECIDO PARA LA  
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A UTILIZAR EN LA REMODELACIÓN DE LA  
AVENIDA ELOY ALFARO DEL CANTÓN CHONE

AUTORAS:

CEDEÑO CHAMAIDAN, ALESIA LUCIA  
ZAMBRANO ZAMBRANO, SONIA MARÍA

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE INGENIERA EN CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA.

TUTOR:

ING. DELGADO LOOR, FABIAN ANDRÉS, MSc.

GUAYAQUIL, ECUADOR

2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA E INGENIERÍA EN  
CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA.

### CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por: **Alesia Lucia Cedeño Chamaidán y Sonia María Zambrano Zambrano**, como requerimiento parcial para la obtención del Título de: **Ingeniera en Contabilidad y Auditoría CPA.**

### TUTOR

\_\_\_\_\_  
Ing. Delgado Loor, Fabián Andrés, MSc.

### DIRECTOR DE LA CARRERA

\_\_\_\_\_  
Econ. Mancero Mosquera, Humberto, MSc.

Guayaquil, septiembre del 2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA E INGENIERÍA EN  
CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA.

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotras, **Alesia Lucia Cedeño Chamaidán** y **Sonia María Zambrano Zambrano**

DECLARAMOS QUE:

El Trabajo de Titulación **Guía de controles claves en el proceso establecido para la distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone** previa a la obtención del Título de: **Ingeniera en Contabilidad y Auditoría CPA**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance científico del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, septiembre del 2016

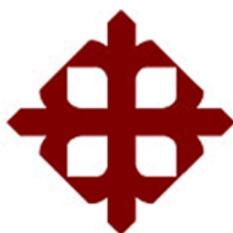
LAS AUTORAS

---

**Cedeño Chamaidán, Alesia Lucia**

---

**Zambrano Zambrano, Sonia María**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA E INGENIERÍA EN  
CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA.

AUTORIZACIÓN

Nosotras, **Cedeño Chamaidán Alesia Lucia** y **Zambrano Zambrano Sonia María**

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación **Guía de controles claves en el proceso establecido para la distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone**, cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, septiembre del 2016

LAS AUTORAS

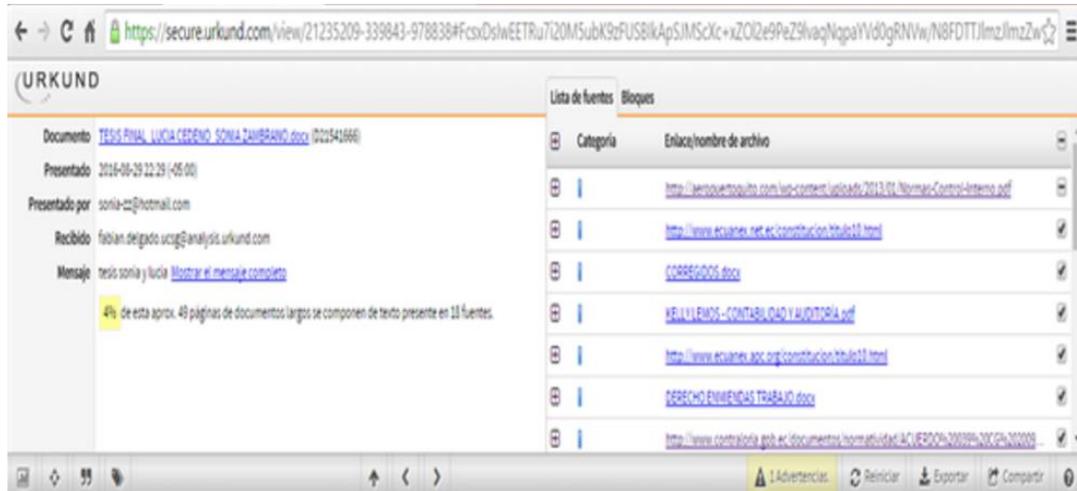
---

**Cedeño Chamaidán, Alesia Lucia**

---

**Zambrano Zambrano, Sonia María**

## REPORTE URKUND



The screenshot displays the URKUND web interface. The main content area shows document details: 'Documento: TESIS FINAL LUCIA CEBRERO SONIA ZAMBRANO.docx (011541666)', 'Presentado: 2016-06-29 22:29 (-05:00)', 'Presentado por: sonia-z@hotmail.com', 'Recibido: fabian.delgado.ucsg@analysis.orkund.com', and 'Mensaje: tesis sonia y lucia [Mostrar el mensaje completo]'. A summary indicates that 4% of the document's text is present in 18 sources. On the right, a 'Lista de fuentes' (List of sources) table is visible, listing various URLs and document titles.

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	<a href="http://www.etsu.edu/~/media/Assets/2013/01/NormalControl-Interno.pdf">http://www.etsu.edu/~/media/Assets/2013/01/NormalControl-Interno.pdf</a>
	<a href="http://www.esvanes.net.ec/constitucion.html#11.html">http://www.esvanes.net.ec/constitucion.html#11.html</a>
	<a href="#">CORREGIDOS.docx</a>
	<a href="#">RELEVANCIA-FINANCIERA-AUDITORIA.pdf</a>
	<a href="http://www.esvanes.app.org/constitucion.html#11.html">http://www.esvanes.app.org/constitucion.html#11.html</a>
	<a href="#">DERECHO FINANCIERA TRABAJO.docx</a>
	<a href="http://www.controlaria.gob.ec/documentos/honestidad/ACUERDO%20DE%20CI%202009...">http://www.controlaria.gob.ec/documentos/honestidad/ACUERDO%20DE%20CI%202009...</a>

## TUTOR

Ing. Delgado Loor, Fabián Andrés, MSc.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco principalmente a mi familia a mi papá y mamá, en especial a mi mamá Lucia Chamaidán quien ha sido una parte fundamental para alcanzar este logro gracias a su esfuerzo hizo que sea posible la culminación de mi carrera, siempre apoyándome en todo momento, siendo mi fortaleza y motivación más que todo.

A Dios quien he sentido su presencia en momentos de tristezas y alegrías y quien me ha permitido llegar a este momento de felicidad para mí y mis padres.

A mi amiga Sonia quien ha sido un gran apoyo durante toda la carrera y durante el proceso de titulación, a los profesores quienes nos ayudaron a lo largo de este proceso.

A Gabriel quien ha sido mi empuje dándome ánimos, sus mejores deseos y ayuda cuando lo he necesitado.

Alesia Lucia Cedeño Chamaidán

## **AGRADECIMIENTO**

Mi mayor agradecimiento es para Dios, por nunca haber permitido que yo soltara su mano llena de amor y misericordia, y así permitirme alcanzar una meta más en mi vida.

A mi familia, que siempre ha estado conmigo apoyándome en los buenos y malos momentos, de manera muy especial a mi hermano Jorge y mi tía-mamá Sonia, por ser mi pilar y fortaleza en todo momento. Los amo

A mis amigas, las cuales llenan de alegría mis días, han sido verdadero apoyo cuando más lo he necesitado y que a pesar de la distancia las llevo en mi mente y corazón: Vanessa, Angie, Fiama, Sofia y Keiko, en particular quiero agradecer a mis amigas de universidad con quienes pasé más de cuatro años de estudio y recibí de ellas apoyo y verdadera amistad: Lucia, Michelle, Mafer Cueva, Mafer Salgado, Andrea y Jackeline.

A mis ángeles en la tierra, mi tío Roberto, mi tía Rita, Keny Vinces, la Dra. Silvia, Luis Ulloa y Jenny Cuenca, por ser una completa bendición y guías en mi vida y a los cuales nunca tendré cómo agradecer por tanto cariño.

A la Sra. Rosita, por ser una mamá adoptiva a la cual admiro y quiero mucho, por demostrarme su cariño y apoyo durante más de cinco años.

A mis profesores, que lograron transmitir sus conocimientos en el transcurso de la carrera y se convirtieron en verdaderos maestros para la vida, de forma particular al Ing. Jorge Lucio y a nuestro tutor el Ing. Fabián Delgado, por su esfuerzo y paciencia, por haber dirigido nuestro proyecto de titulación y habernos transmitido sus enseñanzas.

Sonia María Zambrano Zambrano

## **DEDICATORIA**

Este logro alcanzado se lo dedico a mi mamá quien será la más orgullosa al ver todo su esfuerzo reflejado en mi felicidad y siendo una profesional.

Te amo mamá eres mi más grande bendición.

Alesia Lucia Cedeño Chamaidán

## **DEDICATORIA**

A Dios en primer lugar y a mis papás a quienes amo y extraño con todo mi ser.

Sonia María Zambrano Zambrano



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA E INGENIERÍA EN  
CONTABILIDAD Y AUDITORÍA CPA.

CALIFICACIÓN

TUTOR

---

**Ing. Delgado Loor, Fabián Andrés, Msc**

## Tabla de Contenidos

RESUMEN.....	xvi
ABSTRACT.....	xvii
INTRODUCCIÓN.....	18
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	20
Planteamiento del Problema.....	20
Formulación del Problema.....	21
OBJETIVOS.....	22
Objetivo General.....	22
Objetivos Específicos.....	22
CAPÍTULO I.....	23
MARCO TEÓRICO.....	23
ANTECEDENTES.....	23
MARCO GEOREFERENCIAL.....	25
Georreferenciación.....	25
Ubicación Geográfica del Proyecto.....	25
PRINCIPIOS BÁSICOS DEL CONTROL INTERNO.....	27
Segregación de funciones.....	29
Autocontrol.....	30
Costo menor que beneficio.....	30
Eficacia.....	30
Documentación.....	30
MODELOS COSO.....	31
COSO I (ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN).....	32
COSO II (ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN).....	33
COSO III y el control.....	33
Implementación del Marco Integrado de Control Interno.....	35
Diferencia entre el COSO I, II, III.....	38
Componentes del control.....	39
METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO.....	41
Generalidades del proceso de evaluación.....	41
Planificación de la evaluación del control interno.....	42
Instrumentos para el relevamiento de controles.....	43
Técnicas aplicables para el relevamiento de controles.....	46
Pruebas aplicables sobre controles.....	50
Consideración de riesgos de fraude.....	52
MARCO LEGAL.....	54
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	54
LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.....	55
LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	56
Obligaciones para oferentes y entidades contratantes.....	57
Medios de Contratación Pública.....	58
Procedimientos dinámicos.....	58
Tipos de contratación para realización de obras.....	59

Licitación.....	60
Garantías.....	61
Recepciones y liquidación del contrato.....	62
LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	62
CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS.....	65
Consejo de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	66
Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	67
Inversión pública y sus instrumentos.....	68
Componentes del presupuesto.....	69
CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.....	70
Presupuesto de los Gobiernos Autónomos.....	71
Obligaciones de los propietarios.....	72
NORMAS DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO.....	72
MECANISMOS DE CONTROL.....	81
Control Gubernamental.....	82
Control Gubernamental Interno y Externo.....	82
CAPÍTULO II.....	84
METODOLOGÍA.....	84
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	84
MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.....	84
Investigación Cuantitativa.....	84
Investigación Cualitativa.....	84
ESTUDIO DE CASO.....	85
METODOLOGÍA APLICADA.....	86
TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN.....	87
Entrevista.....	87
Cuestionario.....	88
Población y Muestra.....	88
CAPÍTULO III.....	90
TRANSCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS.....	90
INVERSIÓN DE LA OBRA.....	90
CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO.....	91
Análisis del cuestionario de evaluación del control interno.....	92
PROCESO ESTABLECIDO PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE LA OBRA.....	94
Análisis del proceso establecido para la distribución de recursos de la obra.....	101
Análisis e interpretación de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	105
Controles ejercidos en la Ley de Contratación Pública.....	106
CAPÍTULO IV.....	108

DESARROLLO DE LA GUÍA DE CONTROLES CLAVES .....	108
Objetivo .....	108
Alcance.....	108
Base Legal.....	108
Introducción .....	109
Aspectos Generales .....	109
Definiciones.....	109
Controles Generales.....	111
Controles en las Fases de Contratación Pública .....	112
Fase precontractual.....	112
Descripción del procedimiento de la fase precontractual. ....	113
Controles Claves. ....	114
Fase Contractual .....	116
Descripción del procedimiento de la fase contractual. ....	117
Controles Claves. ....	117
Etapa Ejecución.....	118
Descripción del procedimiento de la fase ejecución.....	119
Controles Claves. ....	121
VALIDACIÓN DE LA GUÍA DE CONTROLES CLAVES.....	124
CAPÍTULO V.....	125
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	125
CONCLUSIONES.....	125
RECOMENDACIONES.....	127
REFERENCIAS .....	129
APÉNDICES .....	132
ANEXOS.....	143

## Lista de Tablas

Tabla 1: <i>Cuadro comparativo de los principios de control interno por autores .</i>	27
Tabla 2 : <i>Paradigmas en el control interno (COSO)</i> .....	31
Tabla 3: <i>Diferencias entre modelo tradicional y modelo COSO</i> .....	32
Tabla 4: <i>Objetivos del COSO III por categorías</i> .....	35
Tabla 5: <i>De similitud del COSO I, II y III</i> .....	38
Tabla 6: <i>Componentes del Control Interno emitidos por el COSO</i> .....	39
Tabla 7: <i>Componentes y principios COSO III</i> .....	40
Tabla 8: <i>Simbología de un flujograma</i> .....	48
Tabla 9: <i>Tipos de preguntas</i> .....	49
Tabla 10: <i>Procedimientos Dinámicos</i> .....	59
Tabla 11: <i>Tipos de Garantías</i> .....	61
Tabla 12: <i>Factores de Riesgo</i> .....	75
Tabla 13: <i>Componentes de Control</i> .....	80
Tabla 14: <i>Rubros y Costos Globales del Proyecto</i> .....	91
Tabla 15: <i>Proceso establecido para la distribución de recursos del proyecto</i> ...	94

## Lista de Figuras

<i>Figura 1:</i> Mapa de la Avenida Eloy Alfaro del Cantón Chone. Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Chone. ....	26
<i>Figura 2:</i> Principios Básicos del Control Interno .....	29
<i>Figura 3:</i> Círculo de Deming. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013) .....	36
<i>Figura 4 :</i> Metodología de Evaluación del Control Interno .....	41
<i>Figura 5:</i> Aspectos para la elaboración de cuestionarios. Torres (2010) .....	49
<i>Figura 6:</i> Modalidades de Contratación. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) .....	60
<i>Figura 7:</i> Contenido del plan de desarrollo. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) .....	67
<i>Figura 8:</i> Porcentajes de cesión gratuita. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) .....	72
<i>Figura 9:</i> Sistema de planificación estratégica. Contraloría General del Estado (2009) .....	73
<i>Figura 10:</i> Organigrama Institucional del Cantón Chone .....	74
<i>Figura 11:</i> Tipos de respuesta al riesgo. Contraloría General del Estado (2009) .....	77
<i>Figura 12:</i> Mecanismos de Control. Programa Pro Descentralización (2005) ..	81
<i>Figura 13:</i> Control Gubernamental Interno. Programa Pro Descentralización (2005) .....	82
<i>Figura 14:</i> Control Gubernamental Interno. Programa Pro Descentralización, 2005).....	83
<i>Figura 15:</i> Proceso metodológico en el Estudio de Caso. Martínez (2006) .....	85
<i>Figura 16:</i> Proceso de la Fase Precontractual de la contratación. Secretaría Nacional de la Administración Pública (2011).....	113
<i>Figura 17:</i> Proceso de la Fase Contractual de la contratación Secretaría Nacional de la Administración Pública (2012).....	116
<i>Figura 18 :</i> Proceso de la Fase de Ejecución de la contratación Secretaría Nacional de la Administración Pública (2012).....	118

## RESUMEN

Debido a la globalización y los múltiples cambios que enfrenta el mundo en los diversos sectores de la economía, se hace necesaria la elaboración, implementación y ejecución de mejores y más estrictos controles en el proceso de contratación pública dentro de las entidades que administran recursos del estado.

La implementación de una guía de controles en la construcción de obras públicas permite establecer una metodología para el cumplimiento de las diferentes etapas de la construcción, la verificación de la efectividad y eficiencia en la administración de los recursos asignados, para la edificación de obras en condiciones técnicas y dentro del periodo planificado, de esta manera establecer un sistema económico social sostenible para mejorar la calidad de vida de la población e impulsar la actividad económica en la sociedad.

El presente trabajo de investigación engloba el análisis de procesos específicos que constituirán un control sistemático, independiente, objetivo y constructivo a los recursos asignados por parte del estado al proyecto de remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone, con el objetivo de asegurar la correcta, eficaz y eficiente distribución de los materiales, talento humano, tecnología, tiempo y demás recursos involucrados en el proyecto.

**Palabras claves:** Guía de Controles, recursos públicos, control interno, obras públicas, contratación pública.

## **ABSTRACT**

Thanks to globalization, and the many changes the world is facing in different sectors of the economy, it is necessary the development, implementation and execution of better and stricter controls in public hiring within public entities that manage State resources.

Thus the implementation of a control guide on public works construction will allow to establish a methodology for compliance with the various stages of construction, verifying the effectiveness and efficiency of the management of the resources allocated for the production of excellent technical conditions works within the planned period, helping to establish a sustainable, social economic system to improve the quality of life of the population and to help boost economic activity in society.

This research includes analysis of audit processes that constitute a systematic, independent, objective and constructive control for the resources allocated by the State for the reconstruction project of the Eloy Alfaro Avenue in Chone, in order to ensure the correct, effective and efficient distribution of material, human talent, technology, time and other resources involved in the project.

**Keywords:** Control Guide, Public Resources, Internal Control, Public Works, Public Hiring.

## INTRODUCCIÓN

El control es una actividad establecida dentro de las organizaciones que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de sus objetivos, mediante la medición o seguimiento de las actividades realizadas por todo personal de la institución. Por ser de vital importancia para las entidades se han elaborado normas tanto internacionales como nacionales, determinando así lineamientos que permitan el buen funcionamiento o implementación de un sistema de control dentro de la entidad.

El presente proyecto de titulación está segmentado en cinco capítulos, los cuales son detallados a continuación:

En el capítulo de introducción se describe: la situación problemática y los objetivos del tema de investigación. La situación problemática explica que en el mundo global entre la segunda mitad de los años noventa y los dieciséis años transcurridos del siglo XXI se han encaminado a la elaboración de sistemas que ayuden a mitigar el riesgo de fraude o malversaciones de los recursos dentro de las organizaciones.

El proyecto de remodelación, de la avenida Eloy Alfaro es una obra a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Chone, que debido a su alto costo se ha convertido en un tema preocupante para los habitantes del cantón, ya que, temen por la incorrecta utilización de los recursos a utilizar para la construcción de la obra.

El objetivo a alcanzar en el presente trabajo es la elaboración de una guía de controles claves que minimicen el riesgo en la distribución de recursos en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone, a través del conocimiento, análisis e interpretación de la normativa establecida para las entidades del sector público relacionadas con la construcción de la obra y el análisis del proceso establecido en la distribución de recursos.

El capítulo I contiene el marco teórico, el cual desarrolla los conceptos y metodología para la elaboración de los temas de conocimiento necesario para el desarrollo de la guía de controles claves; se describen los principios básicos del control

interno como: la segregación de funciones, autocontrol, costo menor que beneficio, eficiencia y documentación; el sistema internacional de control interno COSO en el cual está basada la normativa ecuatoriana de control interno del sector público y muchos de los sistemas de controles internacionales tanto del sector público como privado; el control gubernamental empleado en nuestro país(Ecuador), a cargo de la Contraloría General del Estado; la metodología de evaluación sobre el uso de técnicas, pruebas e instrumentos para evaluar como: entrevistas, cuestionarios, flujogramas, etc. Y finalmente los aspectos principales en la normativa para la contratación pública o Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas.

El capítulo II especifica la metodología utilizada en la investigación, la cual es la del estudio de caso y la utilización de técnicas de evaluación como la entrevista a los servidores público del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone relacionados con la elaboración del proyecto de remodelación de la avenida Eloy Alfaro, a través de la elaboración del cuestionario de evaluación del control interno.

En el capítulo III se transcriben y analizan los datos recolectados en el cuestionario de evaluación del control interno, la descripción del proceso en la ejecución de la obra y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas.

El capítulo IV contiene el desarrollo de la Guía de Controles Claves, el cual se lo ha dividido por etapas: precontractual, contractual y ejecución. Se describen los pasos que se realizan en cada una de las etapas y los controles claves que se deben realizar.

Y, finalmente, el capítulo V propone conclusiones y recomendaciones del presente trabajo de investigación del proyecto de remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone.

## **SITUACIÓN PROBLEMÁTICA**

### **Planteamiento del Problema**

En el mundo global entre la segunda mitad de los años noventa y los dieciséis años transcurridos del siglo XXI se ha propuesto combatir la corrupción tanto en el sector público y privado, obligando a ser más rígidos en la creación, implementación y ejecución de leyes y normas que garanticen una seguridad razonable en la ejecución de las diferentes tareas institucionales que se realizan. Así es como se ha originado por ejemplo la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y tratados internacionales promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (OEA).

Según el Índice de Percepción de la corrupción (2015) de la ONG Transparencia Internacional, el Ecuador se encuentra en el 107 puesto de 168 países analizados, con una puntuación de 32/100 (cero es lo más corrupto y cien la nulidad de corrupción) lo cual ubica a Ecuador entre los países más corruptos, lo que conlleva a una situación preocupante dentro del país, por ello surge la necesidad de una mejora en la administración pública mediante la creación de normas y lineamientos que mitiguen el riesgo de una incorrecta utilización de los recursos. La sociedad que anhelamos debe ser coherente a la administración pública, si esta se maneja de una manera inadecuada la sociedad que obtendremos será igual de nefasta. Las personas responsables de la administración deben catalogarse como servidores civiles antes que servidores del Estado, poniendo como base los principios éticos para la construcción de valores dentro de toda la sociedad.

De acuerdo con el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013) el control interno es un proceso general empleado por todo el personal de la organización para garantizar la correcta y transparente administración de los recursos en el cumplimiento sus objetivos institucionales.

La remodelación de la avenida Eloy Alfaro es un proyecto de regeneración urbana de la municipalidad del cantón Chone provincia de Manabí, que busca mejorar la calidad de vida de la población, este proyecto es uno de los más importantes que se realizará en la administración actual del Dr. Deyton Alcívar alcalde del cantón Chone el cual contiene una cantidad significativa de recursos públicos, el mismo fue aprobado antes de cumplir con lo establecido en las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos en la fase de preinversión, además el presupuesto fue determinado únicamente con una tabla de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios la cual demuestra que en promedio se invertirá 3,188,863 por kilómetro una cifra muy elevada según menciona el asambleísta Eco. Ricardo Zambrano Arteaga en oficio ANRZ-734-2015 dirigido a la máxima autoridad del GAD del cantón Chone, lo que genera preocupación a los ciudadanos y ciudadanas del cantón. (Ver anexo 2).

Por ello se ve la necesidad de implementar un instrumento que direcciona y encamine de manera segura la asignación de estos recursos del Estado asignados al proyecto en mención.

## **Formulación del Problema**

¿Cómo establecer controles claves para la correcta administración de los recursos públicos en la construcción de obras, mediante la aplicación de los lineamientos establecidos en la normativa vigente de contratación pública del Ecuador?

¿De qué manera se garantizará la eficiente y eficaz distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone?

¿Qué efecto tendría la implementación de una guía de controles claves para la distribución de recursos en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone?

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Evaluar el proceso relacionado con la distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del Cantón Chone con el propósito de identificar riesgos y elaborar una guía de controles claves que los mitiguen.

### **Objetivos Específicos**

- Conocer e interpretar los aspectos críticos de ley de contratación pública del Ecuador y demás normas relacionadas con la elaboración de un proyecto municipal para identificar controles claves.
- Analizar los procesos establecidos en la distribución de recursos de obras públicas realizadas por el Municipio del cantón Chone con la finalidad de obtener controles claves.
- Elaborar una guía de controles claves para los procesos relacionados con la distribución de recursos en una obra pública que sea aplicada en el proyecto de remodelación de la Avenida Eloy Alfaro en el cantón de Chone.

# **CAPÍTULO I**

## **MARCO TEÓRICO**

### **ANTECEDENTES**

Desde el 2007 al 2015 el Gobierno de la República del Ecuador ha construido y mejorado más de 8.700 kilómetros de carreteras sumando a esto puentes, terminales terrestres y aeropuertos en el país de acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Obras Públicas, estas obras están a cargo de las autoridades municipales quienes administran los fondos provenientes del estado, pese a los controles que se efectúan en los proyectos de regeneración urbana presentan anomalías ya sea por tiempos de retraso o incremento en el presupuesto pactado, por lo cual es importante analizar los procesos actuales relacionados con la distribución de recursos en obras públicas para implementar mejoras con la finalidad de que exista una administración más transparente y optimizar los recursos públicos.

Debido a esto nuestra investigación esta direccionada a evaluar los procesos establecidos en la distribución de recursos para la remodelación de la Avenida Eloy Alfaro del cantón Chone e identificar los procesos críticos mediante la recolección de datos para determinar los controles necesarios capaces de mitigar el riesgo de error en dicha distribución.

La elaboración de una guía de controles claves en los procesos relacionados con la distribución de recursos en obras municipales para que sea aplicado por el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipio del cantón Chone en el proyecto remodelación de avenida.

En la provincia de Manabí se ha promovido el turismo de gran manera, por lo cual la municipalidad de cada cantón se encuentra realizando obras públicas con la finalidad de mejorar la infraestructura de cada cantón, dichas obras deben llevarse a cabo bajo la normativa de control interno vigente para organismos públicos propuesta por la Contraloría General del Estado quien tiene la facultad de la aplicación del sistema de

control, fiscalización y auditoría del Estado, para que estas se realicen de manera eficiente, transparente y optimizando los recursos del Estado, para la construcción de obras públicas realizadas por cada uno de los municipios se les asigna un presupuesto previamente aprobado por el Ministerio de Finanzas Públicas pero, este puede estar sujeto a cambios o incrementos durante el periodo de ejecución, además de la posible presentación de cambios en el plazo de entrega de la obra por diversos factores, dicho cambio debe estar debidamente documentado.

La Contraloría General del Estado realizó el control de obras del 2007 del Gobierno Autónomo Descentralizado de Chone y de acuerdo al informe de examen especial una de las especificaciones de la normativa vigente para que una obra pueda ser realizada, es que, debe contar con un plano de especificaciones técnicas de la construcción, en la revisión de la documentación del proyecto de construcción de instalación de equipos de agua potable en San Pablo de la ciudad de Chone no se encontraron planos ni especificaciones técnicas, en este caso el control interno demuestra debilidades ya que se omitió la reglamentación para este tipo de organismos siendo si un ejemplo de que la acciones de prevención del control interno deben mejorar.

De acuerdo a la norma de control interno para entidades públicas estas deben proporcionar seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y la protección de recursos públicos, a su vez se deben tomar disposiciones oportunas para corregir las debilidades del control, esto debe ser aplicado por todas las entidades u organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Los objetivos del control interno para todo organismo que reciba recursos públicos deben ser la fomentación de la eficacia, eficiencia y economía de los procedimientos basados en principios éticos y de transparencia, para así, asegurar la integridad y oportunidad de información, efectuar la normativa y disposiciones legales de la entidad para ceder bienes y servicios públicos de calidad, custodiar y mantener el patrimonio público contra uso indebido, despilfarro, irregularidad, despilfarro, pérdida o acto ilegal.

Bajo este precedente es de importancia elaborar una guía actualizada de controles claves para mitigar el riesgo ya sea de omisión o error en el cumplimiento de la normativa legal para estos organismos y así llegar al logro de los objetivos antes mencionados.

## **MARCO GEOREFERENCIAL**

### **Georreferenciación.**

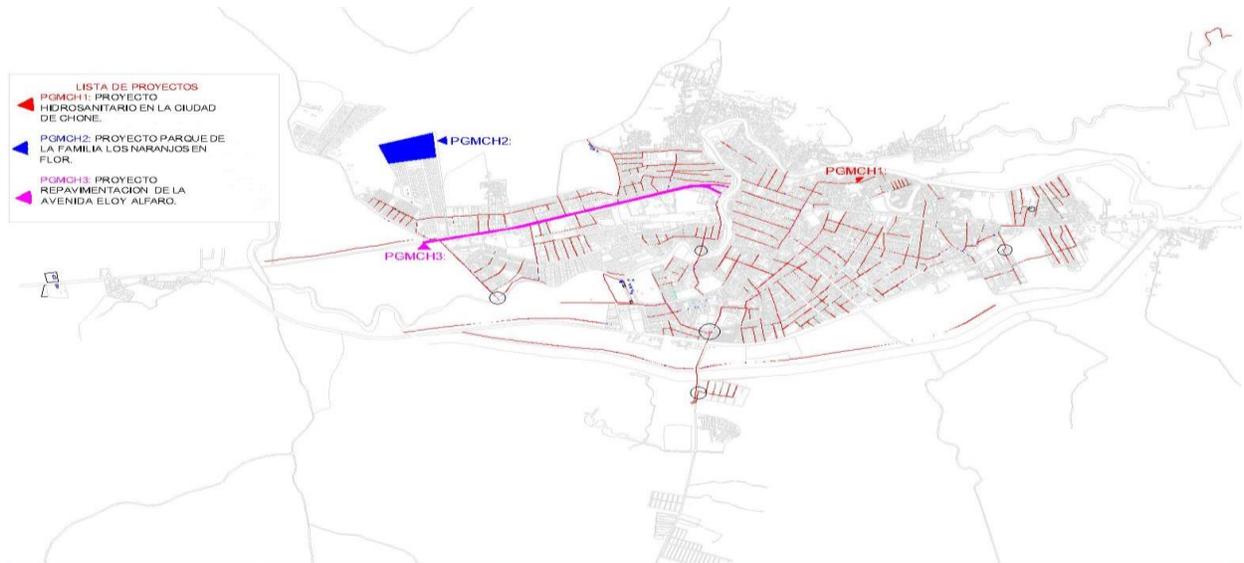
Según el Sistema de Información Geográfica de la plataforma ArcGIS (Esri, 2016) la georreferenciación es: el manejo de coordenadas con la finalidad de establecer una ubicación espacial en el mapa de un objeto determinado. Los mapas tienen una extensión específica y una ubicación geográfica que permite situarlos en la superficie de la tierra o próxima de ella. La descripción adecuada de la ubicación requiere de un marco para definir ubicaciones del mundo real. Se puede utilizar un sistema de coordenadas de latitud-longitud global o también un marco sistemático de coordenadas cartesianas o planas.

### **Ubicación Geográfica del Proyecto.**

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chone es el promotor del proyecto “Repavimentación urbana de la avenida Eloy Alfaro con pavimento rígido desde el puente Otto Arosemena hasta la abscisa 2+400 (ingreso a la ciudadela 30 de marzo) y construcción del puente Atahualpa” por ende es la entidad nacional responsable directa del mismo, su unidad técnica administrativa que intervendrá en su ejecución.

El proyecto se encuentra ubicado en la ciudad de Chone, perteneciente a la Provincia de Manabí, ubicada en la región litoral o costa, al occidente de la República del Ecuador. La avenida Eloy Alfaro tiene una longitud total de 4.060 metros lineales, desde el puente Otto Arosemena hasta las banderas (entrada al centro del cantón Chone) siendo una vía de acceso principal a la ciudad, se encuentra localizada en las

coordenadas geográficas UTM WGS-84 E: 601000 – N: 9923000. El plazo de ejecución del proyecto es de 240 días, es decir ocho meses trabajando en horario de 24/7 repartidos en cuatro frentes de trabajo contado a partir del inicio de la obra para así cumplir con el objetivo del proyecto de mitigación.



*Figura 1:* Mapa de la Avenida Eloy Alfaro del Cantón Chone. Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Chone.

# PRINCIPIOS BÁSICOS DEL CONTROL INTERNO

Existen varios criterios de diversos autores en cuanto a principios básicos de control interno los cuales respaldan el entendimiento del mismo luego de un análisis y estructuras conceptuales. A continuación detallaremos los principios básicos bajo el criterio de cada autor.

**Tabla 1:** Cuadro comparativo de los principios de control interno por autores

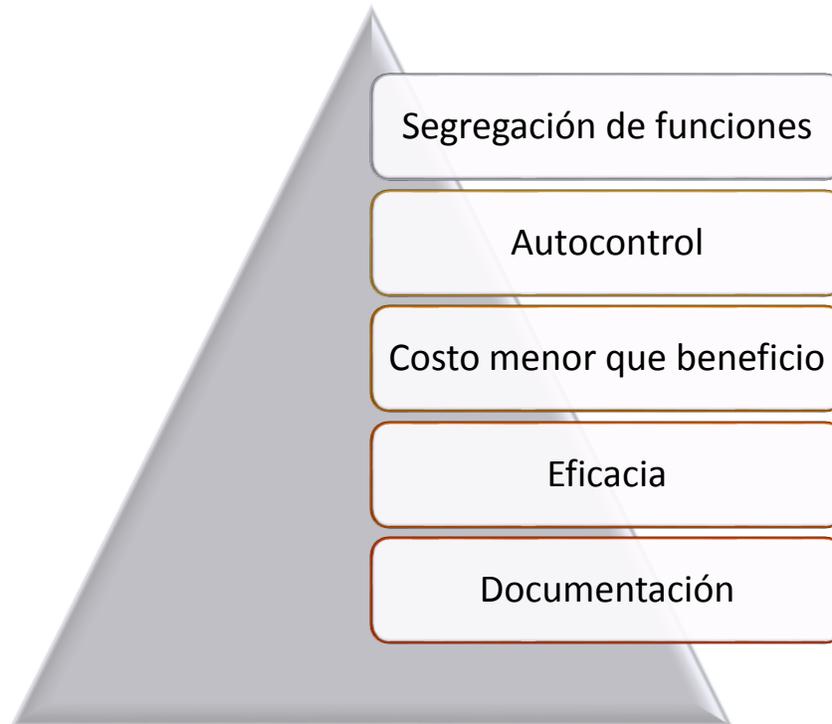
<b>Samuel Alberto Blanco Mantilla (Colombia, 2009)</b>	<b>Nelson Dueñas (Ecuador, 2007)</b>	<b>Abraham Perdomo Moreno. (México, 2004)</b>	<b>Rene Fonseca (Guatemala, 2004)</b>
1.-Segregación de funciones La base de este principio se encuentra en diferenciar las funciones ya sea de niveles operativos, tácticos o específicos y roles para lograr los objetivos compartidos.	1.- Separación de funciones incompatibles, esto, es decir, que una persona esté a cargo de funciones discrepantes, que causen colusión de interés.	1.-Separación de funciones En operación, custodia y registro.	1.- Separación de funciones de carácter incompatible Evita que un mismo empleado, ejecutivo o servidor público, ejecute todas las etapas de una operación dentro de un mismo proceso.
2. Autocontrol. Los controles deben ser tanto internos como externos, la supervisión y evaluación del control interno es el soporte de la alta gerencia.	2.- Responsabilidad Delimitada, se debe establecer el límite Superior e inferior de sus responsabilidades de cada uno de los miembros de la organización	2.-Dualidad o plurilateral de personas en cada operación. En cada operación de la empresa deben estar a cargo cuando menos dos personas.	2.-Responsabilidad delimitada, permite precisar claramente las actividades por las cuales adquiere responsabilidad un área administrativa o un individuo definiéndole el nivel de autoridad correspondiente.
3.-Desde arriba hacia abajo Este principio también llamado supervisión indica que los controles deben ser implantados desde la alta gerencia.	3.-Ninguna persona puede ser responsable por un proceso o ciclo completo de operaciones.	3.-Ninguna persona debe tener acceso a los registros contables que controlan su actividad.	3.-Instrucciones por escrito, dictadas por los distintos niveles jerárquicos de la entidad, como políticas, procedimientos garantizan que sean entendidas y cumplidas por todo empleado, ejecutivo o servidor público, conforme fueron diseñados.

Continúa 

Samuel Alberto Blanco Mantilla (Colombia, 2009)	Nelson Dueñas (Ecuador, 2007)	Abraham Perdomo Moreno. (México, 2004)	Rene Fonseca (Guatemala, 2004)
4.-Costo menor que beneficio. Los controles no deben alcanzar el costo de los activos que se controlan, de ser así este debe ser suprimido.	4.-Selección de personal idóneo, se debe contratar personal que cumpla con las competencias exigidas por los cargos.	4.-El trabajo de empleados será de complemento y no de revisión.	4.-Realización de pruebas continuas de exactitud, Indistintamente de que estén incorporadas a los sistemas o no, permite que los errores ejecutados por el personal sean detectados oportunamente, y se tomen medidas para corregirlos y evitarlos.
5.-Eficiencia Los controles deben contribuir al logro de los objetivos y reflejarse en los resultados.	5.-Rotación de deberes, la especialización es beneficiosa para los procesos pero la rotación de funciones ayudará a refrescar la gestión y evitar islas de poder o conflictos de interés.	5.-La función de registro o de operación será exclusivo del departamento de contabilidad.	5.- Uso de numeración en los documentos para cada uno de los distintos formatos diseñados para el control y registro de las operaciones, generados o no por el sistema utilizado, permite el control necesario sobre la emisión y uso de los mismos.
6.- Confiabilidad y Documentación El control implantado debe ser documentado y demostrar confiabilidad con respecto a reducir el riesgo.	6.- Instrucciones por escrito, la asignación de responsabilidades y los comandos de trabajo deben darse por escrito y deben iniciarse por las especificaciones generales en los contratos de trabajo.	----	
----	7.- Uso y control de formularios prenumerados, la documentación debe garantizar el adecuado registro de las operaciones en control numérico o cronológico.	----	

*Nota:* Tomada de Blanco Mantilla ( 2009), Fonseca Borja (2004), Perdomo Moreno (2004), Dueñas (2007)

Basadas en el criterio de los autores: Blanco, Fonseca, Perdomo y Dueñas los principios de control interno más relevantes son los siguientes:



*Figura 2: Principios Básicos del Control Interno*

### **Segregación de funciones.**

El principio de segregación de funciones no se centra únicamente en quien maneja el dinero, elabora y custodia los registros contables, sino también en la segregación de funciones vinculadas con diferentes roles del control interno tales como evaluación, mejoramiento e implementación, la base de este principio se encuentra en diferenciar las funciones ya sea de niveles operativos, tácticos o específicos y roles para lograr los objetivos compartidos, ningún colaborador debe llevar el control desde el inicio al final de la transacción.

## **Autocontrol.**

Los controles deben ser tanto internos como externos, la supervisión y evaluación del control interno es el soporte de la alta gerencia, a través de este procedimiento constante se logra que se controle así mismo, pero para esto deben ser realizados por personal capaz que contribuya con el logro de los objetivos compartidos. La auditoría interna debe ser independiente de la administración, así como la auditoría externa debe ser independiente de toda la entidad.

## **Costo menor que beneficio.**

Este principio nos aclara que mantener un control interno fuerte es de gran importancia para la organización pero que los mismos no deben alcanzar el costo de los activos que se controlan, de ser así este debe ser suprimido.

## **Eficacia.**

Los controles implementados deben conllevar al logro de los objetivos de la organización es decir ser eficientes, debe llevar al cumplimiento de normas y leyes, así como verse reflejado en los resultados contables.

## **Documentación.**

La información de los procedimientos de control interno así como pruebas para evaluar el mismo, debe estar debidamente sustentada y documentada para lograr el entendimiento ya sea por los miembros de la organización así como por el auditor externo para emitir su dictamen.

## MODELOS COSO

El Committee of Sponsoring Organizations (COSO) nació en 1985 como una iniciativa privada para evitar reportes financieros fraudulentos, desde entonces ha sido aceptado en todo el mundo y se ha convertido en el principal marco de referencia, su objetivo es desarrollar conocimiento en tres áreas interrelacionadas: administración de riesgos, control interno y disuasión de fraude (Lara, 2012).

De acuerdo con Fonseca (2011) el COSO establece los criterios para lograr una gestión efectiva y eficiente basada en la evaluación del riesgo y en la evaluación de los controles internos de las organizaciones, al mismo tiempo define con claridad el rol de las personas involucradas en el diseño, implementación y en la evaluación.

**Tabla 2 :** Paradigmas en el control interno (COSO)

VIEJO PARADIGMA	NUEVO PARADIGMA
Solamente el auditor y tesorero se preocupaban por el riesgo y el control.	Todas las áreas de la empresa están orientadas a detectar riesgos y manejarlos adecuadamente.
Existía fragmentación debido a que cada función y departamento definía sus propias políticas y procedimientos	El riesgo de negocios y su control es coordinado y monitoreado por la alta dirección, así como la definición de políticas y procedimientos.
No existían políticas formales para el manejo de riesgos.	Se establecen políticas formales para manejo de riesgo, que son aprobadas por la administración, los comités y el consejo.
Primero se inspecciona y después se detectaban pérdidas de negocio, y en consecuencia se reaccionaba.	El control interno se anticipa y previene el riesgo, desde su origen, a través de monitoreo continuo.
Se visualizaba al personal ineficiente como la fuente principal de riesgo.	Se visualizan los procesos ineficiente como fuente principal de riesgo

*Nota: Tomado de Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013)*

Para Bautista, Castro, Rodríguez, Moscoso, y Rusconi, (2005) los controles internos no aseguran el éxito a una organización, pues las malas decisiones, los gerentes incapaces, las conductas inmorales, la confabulación, las infracciones a los mismos controles y a la presión de la competencia pueden generar problemas. No obstante, los controles eficaces ayudan a que las organizaciones alcancen sus objetivos, minimicen las incertidumbres, y la ocurrencia de sorpresas desagradables. Determinar si los

resultados obtenidos fueron malos por un mal control es un pensamiento muy ligero, ya que éste relaciona áreas, personal y cada uno de estos contribuye al éxito o fracaso de los objetivos organizacionales.

Según Fonseca (2011) COSO, asigna la responsabilidad del control interno a todos los miembros de una organización, no obstante la obligación principal recae en el director ejecutivo y en la junta de directores, en segundo escalón se ubican los gerentes, quienes al realizar sus tareas deben asegurarse que las políticas y los procedimientos de control interno aprobados, están siendo cumplidos por las personas con efectividad y eficiencia y finalmente el tercer escalón conformado por el resto del personal que participa en la aplicación de controles.

**Tabla 3:** *Diferencias entre modelo tradicional y modelo COSO*

TRADICIONAL	COSO
Registro	Orientada a garantizar la confiabilidad de la información respecto a la realidad económica
Segregación de funciones	Autocontrol mediante indicadores de gestión
Niveles de autorización	Cumplimiento de normas y políticas concertadas y funcionales
Cumplimientos de normas y políticas impuesta	Archivos electrónico protegido
Custodia y archivo	
Oportunidad	<b>Oportunidad</b>
Correctivo – reactivo	Preventivo – proactivo
Detectivo	Automático

*Nota:* Tomado de Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013)

## **COSO I (ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN).**

El control es un factor clave en lo logro de los objetivos generales de las organizaciones por ello debe ser oportuno, económico, seguir una estructura orgánica, debe tener una ubicación estratégica, revelar tendencias y situaciones. (Dextre y Pozo, 2012)

En investigaciones realizadas por Bertani, Polesello, Sanchez, y Troila (2014) hace referencia a la definición clara y precisa de COSO I, en donde cita que es un proceso que no constituye un acontecimiento o tarea aislada, sino que se trata de un conjunto de acciones coordinadas para lograr un fin, las mismas que se extienden por todos los niveles y actividades de una organización. Dentro de su estructura el CI es parte de los procesos básicos de planificación, ejecución y supervisión, no un elemento añadido a las actividades del ente.

## **COSO II (ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN).**

Es un proceso efectuado por el directorio, gerencia y otros miembros del personal, aplicado en el establecimiento de la estrategia a lo largo de la organización, diseñado para identificar eventos potenciales y administrar riesgos que pueden afectar a la organización. (Bertani *et al.*, 2014)

El Coso II proporciona una orientación más extensa y profunda acerca de la identificación, evaluación y gestión integral de riesgo. Esta nueva perspectiva no reemplaza el marco de control interno, sino que lo incluye como parte de él, posibilitando a las compañías mejorar sus actividades de control interno o determinar encaminarse hacia un procedimiento global de gestión de riesgo. Además, amplía la visión del riesgo a eventos negativos o positivos. (Bertani *et al.*, 2014)

## **COSO III y el control.**

Para Rivas (2011) el control interno desde el punto de vista del modelo COSO, es un proceso ejecutado por la administración, el consejo de directores y el resto del personal de una entidad, elaborado para proporcionar seguridad razonable con miras a la consecución de objetivos en las siguientes categorías: Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables; Confiabilidad en la información financiera; Efectividad y eficiencia de las operaciones.

Según lo contemplado en la Norma de Control Interno para las entidades públicas de la Contraloría General del Estado (CGE) (2009), en el sector público las diferentes actividades realizadas necesitan llevar un control que compruebe que los objetivos planteados se están llevando a cabo y que la inversión dada sigue su destino de acuerdo a la planificación, brindando oportunamente información fidedigna y transparente. La norma de control interno para las entidades y organismos del sector público, “su orientación se basa en el cumplimiento del ordenamiento jurídico, técnico y administrativo, la promoción de eficiencia y eficacia, evaluación de riesgos y actividades de control”. Con lo expuesto en los párrafos anteriores se evidencia claramente que el objeto fundamental es prevenir todo tipo de irregularidades, malversaciones de los fondos y el cumplimiento de leyes que rigen procesos y procedimientos institucionales.

En el cumplimiento de la misión institucional, cada empresa debe alcanzar sus metas, por este motivo, la administración y los directivos deben estructurar sus metas, desarrollar estrategias para alcanzarlas, identificar los riesgos vinculados para mitigarlos y ejecutar la estrategia planteada. De esta forma, el Marco Integrado de Control Interno es esquematizado para controlar los riesgos que puedan afectar el cumplimiento de las metas, minimizando dichos riesgos a un nivel aceptable, en cuanto a este marco de control asegura que el control interno concede razonables garantías para que las entidades puedan lograr sus objetivos, y mejorar y mantener su rendimiento.

El Control interno-Marco integrado de COSO de acuerdo con el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013) el control interno ayuda a las entidades a lograr importantes objetivos, a mantener y mejorar su rendimiento y permite a las organizaciones incrementar, de forma efectiva y eficiente, sistemas de control interno que se adecuen a los cambios del ambiente operativo y de negocio, mitigando riesgos hasta niveles aceptables y apoyando en la toma de decisiones al gobierno corporativo de la organización. Así mismo este marco de control establece tres categorías de objetivos que se detallarán a continuación, los cuales permiten a las instituciones centrarse en diversos aspectos del control interno.

**Tabla 4:** *Objetivos del COSO III por categorías*

Objetivos operativos	Objetivos de información	Objetivos de cumplimiento
Hacen alusión a la eficiencia y efectividad de las actividades de la entidad, incluyendo los objetivos de rendimiento operacional y financiero, y la salvaguarda de sus activos en relación a posibles pérdidas.	Hacen alusión a los datos financieros y no financieros, internos y externos y pueden comprender aspectos de oportunidad, confiabilidad, transparencia, u otros conceptos fundamentados por los organismos reconocidos, reguladores o políticas de la propia entidad.	Hacen alusión al acatamiento de leyes y regulaciones a las que la entidad está sujeta. A través de estos objetivos el modelo COSO busca brindar información veraz, que permita visualizar el cumplimiento en cuanto a normas establecidas y por ende un servicio eficiente y congruente a los principios establecidos.

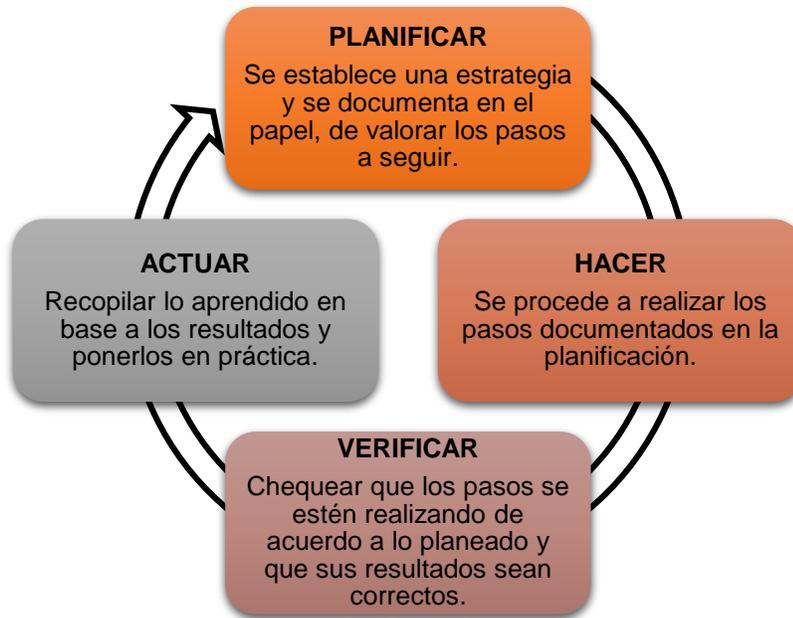
*Nota:* Tomado de Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013)

## **Implementación del Marco Integrado de Control Interno.**

La implementación del Marco Integrado de Control Interno de acuerdo con el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013) debe fundamentarse en el modelo de negocios de la organización, el cual implica la mayoría de los procesos administrativos y gobierno en una entidad. El modelo de negocios empieza con el gobierno, mismo que engloba la visión y misión de la institución, y la supervisión del Consejo de Administración de la planificación y las actividades de la entidad. Además de las acciones de la Dirección para asegurar la efectividad de la instauración de la estrategia y otros procesos de gestión de la organización. La efectividad de un gobierno garantiza la rendición de cuentas, la responsabilidad, la transparencia y equidad en las relaciones de la institución con sus diferentes grupos de interés (prestamistas, accionistas, proveedores, clientes, gobiernos, empleados, comunidades y reguladores en la que opera la entidad)

Instaurar la estrategia de la institución es el proceso en el que la administración emite un proyecto de alto nivel para alcanzar uno o más objetivos en concordancia con la misión de la entidad. Usualmente, la estrategia se propone en forma de objetivos generales, tácticas e iniciativas. Juntos, estos componentes del gobierno y el establecimiento de la estrategia, suministran orientación a la organización y visiblemente

aseguran el éxito de la empresa en la ejecución de las demandas y expectativas de las partes interesadas. El modelo de negocios contiene cuatro elementos basados en el círculo Deming:



*Figura 3:* Círculo de Deming. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013)

Dentro del modelo se representan como planificación del negocio, ejecución, monitoreo y adaptación, descritos a continuación:

**Planificación del negocio:** articula las metas específicas o planes de trabajo acerca de cómo la administración contribuye al logro de los objetivos de la estrategia general. Revela por qué esos objetivos son alcanzables y proporciona el procedimiento favorable para la implementación y ejecución de la estrategia corporativa a través de la organización dentro del horizonte de planificación específica.

**Ejecución:** radica en las principales actividades de la organización, relacionadas con el diseño, construcción y operación de los procesos que hacen que el planeamiento funciones cumpla con el rendimiento esperado de acuerdo con los valores y estrategia de la organización.

Monitoreo: implica el establecimiento de las actividades por medio de la administración para la revisión y supervisión de la ejecución de las operaciones de la organización en relación con el plan estratégico general, incluyendo un nivel aceptable de riesgo. Las actividades de monitoreo consideran tanto las medidas de rendimiento que demuestran el progreso hacia el logro de los objetivos del negocio como las metas estratégicas a largo plazo; así como las métricas de riesgo para asegurar que el riesgo se mantiene en niveles aceptables.

Adaptación: detalla procesos organizativos, mediante los cuales los problemas identificados a través de las actividades de monitoreo exigen acciones de corrección y seguimiento de la administración, y son traducidos a posibles cambios en la estrategia corporativa, plan de negocios, o tácticas de ejecución. Es esencial cuando se considera la capacidad de recuperación y agilidad de la empresa, elementos vitales para el éxito del entorno de negocios que cambia rápidamente.

## Diferencia entre el COSO I, II, III.

El informe COSO ha tenido diferentes cambios debido a la innovación y la globalización, con el fin de evitar y prevenir riesgos para el logro de los objetivos y el buen uso de los recursos. A continuación se detallan sus modificaciones:

**Tabla 5:** De similitud del COSO I, II y III

	COSO I	COSO II	COSO III
Título	Marco Integrado de Control Interno	Marco Integrado de Administración de Riesgo Empresarial	Marco Integrado de Control Interno
Antecedentes	E.E.U.U. en 1992 por Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commision	E.E.U.U. en el 2004 por Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commision	E.E.U.U. en el 2013 por Committee of Sponsoring Organizations of the
Finalidad	Facilitar un modelo en base al cual las entidades evalúen sus sistemas de control y decidan cómo mejorarlos. Integrar diversos conceptos de control interno dentro de un marco en el que se pueda establecer una definición común e identificar los componentes de control. Visión del riesgo a eventos negativos.	Ampliar el concepto de control interno a través de la identificación, evaluación y gestión integral de riesgo. Extender la visión del riesgo a eventos negativos o positivos, o sea, a amenazas u oportunidades.	Esclarecer los requisitos del control interno, renovar el contexto de la ejecución del control interno a muchos cambios en las entidades y ambientes operativos, y agrandar su aplicación al abarcar los objetivos operativos y de emisión de informes.
Objetivos	Eficiencia y eficacia de las operaciones. Confiabilidad de los datos financieros. Ejecución de las leyes y normas que sean aplicables.	Eficiencia y eficacia de las operaciones. Confiabilidad de los datos financieros. Ejecución de las leyes y normas que sean aplicables.	Eficiencia y eficacia de las operaciones. Confiabilidad de los datos financieros. Ejecución de las leyes y normas que sean aplicables.
Componentes	1. Entorno de control. 2. Evaluación de riesgos 3. Actividades de control. 4. Información y Comunicación 5. Supervisión	1. Ambiente Interno. 2. Establecer objetivos 3. Identificar eventos 4. Evaluar riesgos 5. Respuesta al riesgo 6. Actividades de Control 7. Información y comunicación 8. Supervisión	1. Entorno de control. 2. Evaluación de riesgos 3. Actividades de control. 4. Información y Comunicación 5. Actividades de Supervisión

*Nota:* Tomado de el Committee of Sponsoring Organizations (2013)

## Componentes del control.

De acuerdo con el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013) el control interno consta de cinco componentes integrados:

**Tabla 6:** Componentes del Control Interno emitidos por el COSO

Componentes	Descripción del componentes	Subdivisión
Ambiente de Control	Políticas y procedimientos, acciones que reflejan la actitud de la gerencia, los propietarios y directivos de una entidad acerca del control y su importancia.	Subcomponentes de Ambiente de Control: -Integridad y Valores Éticos -Compromiso con la competencia. -Participación del consejo directivo y comité de auditoría. -Filosofía y estilo operativo de la administración. -Estructura organizativa. -Asignación de la autoridad y responsabilidad. -Políticas y prácticas de recursos humanos
Riesgo de Evaluación	Análisis e identificación por parte de la administración de los riesgos pertinentes en el desarrollo de estados financieros de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados	Proceso de la evaluación de riesgo: -Identificar los factores que afectan los riesgos. -Evaluar la importancia de los riesgos y probabilidad de ocurrencia. -Determinar las acciones necesarias para manejar los riesgos. Afirmaciones de la administración que deben ser satisfechas: -Existencia -Ocurrencia -Valuación o asignación -Derechos y Obligaciones -Presentación y manifestación
Actividades de Control	Políticas y procedimientos que la administración ha establecido para cumplir con sus objetivos de informes financieros.	Afirmaciones de la administración que deben ser satisfechas: -Existencia -Ocurrencia -Valuación o asignación -Derechos y Obligaciones -Presentación y manifestación
Información y Comunicación	Métodos empleados para identificar, reunir, clasificar, registrar e informar acerca de las operaciones de una entidad para conservar la contabilidad de archivos relacionados.	Tipos específicos de actividades de control: -Separación correcta de tareas. -Autorización adecuada de operaciones y actividades. -Documentos y registros adecuados. -Control físico sobre los archivos y activos. -Verificaciones independientes para el desempeño.
Monitoreo	Evaluación periódica y constante por parte de la administración de la eficacia del funcionamiento y diseño de la estructura del control interno para determinar si está funcionando respecto a su objetivo y modificarla cuando sea necesario.	No Aplica

*Nota:* Tomado de Auditoría un enfoque integral (2007)

El Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013) también incorpora principios con la finalidad de mejorar el sistema de evaluación del control interno dentro de las entidades.

**Tabla 7:** Componentes y principios COSO III

Ambiente de control	Evaluación de riesgo	Actividades de Control	Información y comunicación	Monitoreo de actividades.
1. Demostrar compromiso con la integridad y los valores éticos.	6. Definir objetivos adecuados.	10. Seleccionar e implementar actividades de control.	13. Usar Información relevante.	16. Desarrollar evaluaciones propias o separadas.
2. Ejercitar la supervisión de manera responsable.	7. Identificar y analizar riesgos.	11. Seleccionar e implementar controles generales sobre TI.	14. Comunicar Internamente.	17. Evaluar y Comunicar Deficiencias.
3. Establecer estructura, autoridad y responsabilidad.	8. Evaluar el riesgo de fraude.	12. Desplegar a través de políticas y procedimientos.	15. Comunicar externamente.	
4. Demostrar compromiso por ser competente.	9. Identificar y analizar cambios significativos.			
5. Reforzar la responsabilidad.				

*Nota:* Tomado de Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013)

# METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

De acuerdo con el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013) la metodología de evaluación del control interno se compone de tres etapas relacionadas entre sí y detalladas a continuación:

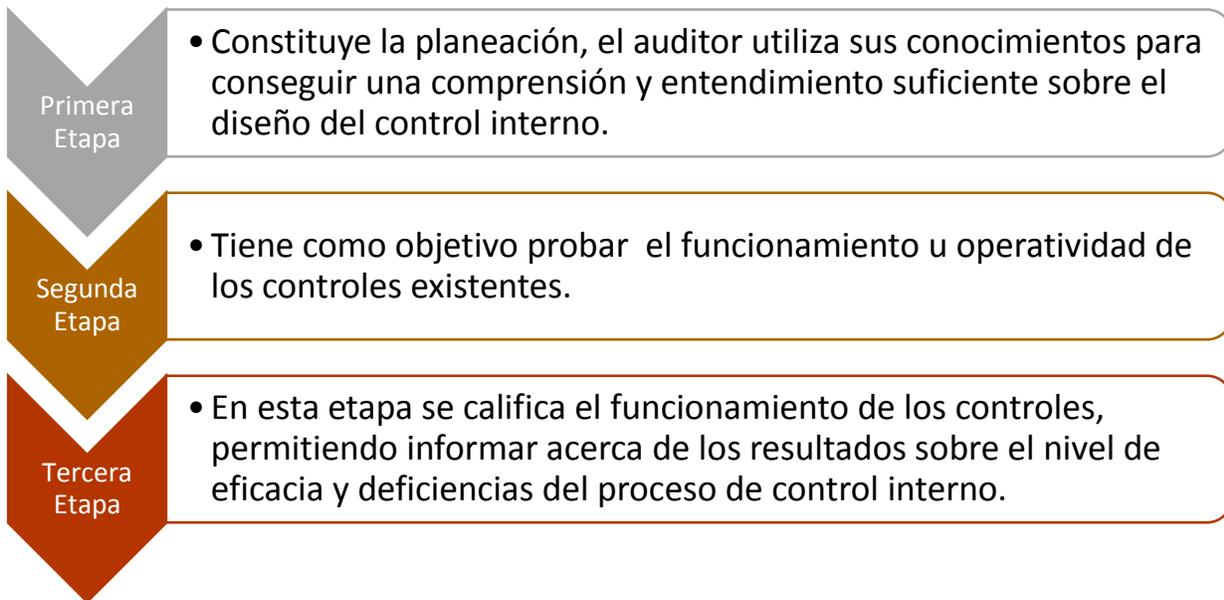


Figura 4 : Metodología de Evaluación del Control Interno

En base a la evaluación del control interno sobre el nivel de eficacia se emite una opinión en un momento determinado lo que significa la existencia de una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la entidad, vinculados con los objetivos del control interno detallados a continuación:

- Confiabilidad de los datos financiera.
- Eficiencia y eficacia de las operaciones
- Cumplimiento de Normas y Leyes y regulaciones aplicables.

## Generalidades del proceso de evaluación.

Por su propósito la evaluación del control interno forma parte de una auditoría operacional. El conocimiento del diseño de los controles se realiza en la etapa de planificación y la verificación del funcionamiento de los controles existentes forma parte

de la ejecución. Una vez planificada y ejecutada la evaluación se elaboran los informes correspondientes en la etapa de comunicación de resultados.

El alcance del proceso de comprobación y recolección de datos depende del objetivo de la evaluación del control interno, establecido en la planificación. Se deberá tener un alcance global que involucre la comprobación y recolección de los datos mediante el uso de los cuestionarios que se especifican en la Guía. Se aplicarán los cuestionarios vinculados con las operaciones de control para el Cumplimiento de Leyes y Normas.

### **Planificación de la evaluación del control interno.**

De acuerdo a la norma de control interno para las entidades públicas de la CGE (2009) dentro de la etapa de planeación se debe realizar la Notificación de Inicio de Evaluación o Memorando de Planificación en donde se incluirá la siguiente información:

- a) **Naturaleza y objetivo de la evaluación**
- b) **Responsabilidades relacionadas con la evaluación**

La responsabilidad de la implantación y comunicación del control interno corresponde a la Dirección de cada entidad. El auditor estatal es responsable por el contenido de sus informes como resultado de la aplicación de Normas de Auditoría Estatal.

- c) **Alcance de la evaluación**

El alcance de la evaluación debe ser al 31 de diciembre con el objetivo de contar con una apreciación actualizada del control interno. No obstante, por motivo de no conseguir la capacidad de ejecución, se podría realizar con un alcance al 30 de septiembre.

d) **Normatividad aplicable para la evaluación**

La especificación de la normativa que hace referencia a la elaboración del Informe de Control Interno y disposición de informar sobre la evaluación de control interno.

e) **Fechas relacionadas con las etapas de la evaluación**

Se determinarán las fechas de comienzo y terminación de las etapas de la evaluación (planificación, ejecución y comunicación de resultados).

f) **Conocimiento de la entidad**

El conocimiento de la entidad estará respaldado con información acerca de la misión y objetivos de la entidad, marco normativo y legal de actividades y la estructura organizativa.

g) **Relevamiento del diseño de controles**

Para ejecutar el relevamiento del diseño de controles, se realizarán cuestionarios. El auditor deberá alcanzar el conocimiento de las tareas que se desarrollan: quiénes las realizan, con qué frecuencia, con cuáles componentes y para qué las ejecuta, basado en los conceptos a continuación:

- Actividades (Qué)
- Objetivo (Para qué)
- Realizadores operativos y de control (Quién opera y quién controla)
- Medios utilizados – soportes (Objeto)
- Ocasión (Cuándo)

### **Instrumentos para el relevamiento de controles.**

De acuerdo con los instrumentos que se utilizan para el relevamiento de controles son las encuestas, entrevistas y observaciones:

a) **Encuestas**

Las encuestas son utilizadas usualmente para la recolección de datos relacionados con aspectos como el comportamiento y utilidad del equipo, el servicio, la actuación del personal y los usuarios, entre otros. A través del diseño de formularios específicos según Mira (2006) se desarrollan las encuestas que dirigidas a los servidores de la entidad; se emplea comúnmente tres tipos de formularios:

- Orientado a niveles gerenciales
- Orientado a los supervisores
- Orientado al personal operativo

Una encuesta debe ser concreta, no muy extensa, de fácil respuesta y deben acompañarse con instrucciones de cómo elaborarla para que sea efectiva.

b) **Entrevistas**

En la guía para la evaluación del proceso de control interno según la CGE (2009) se define como el intercambio inmediato de información entre un servidor público de la entidad y el auditor, el cual conduce la reunión con un conocimiento primario de las cuestiones a tratar que haya obtenido.

Pueden ser: abiertas o cerradas. En las entrevistas cerradas, las preguntas están previstas (cuestionarios estandarizados), en las entrevistas abiertas, el auditor tiene libertad de formular preguntas nuevas, ya sean producto de respuestas no previstas por el auditor o por situaciones que se planteen en la misma, permitiendo intervenciones del auditor y en caso de ser necesario solicitar la ampliación de algún punto en particular.

Para que una entrevista sea un método eficaz para el alcance de información se requiere que se consideren los siguientes supuestos:

- Deben ser planteadas evitando una determinada secuencia o encadenamiento, es decir, siguiendo la sucesión del sistema bajo estudio.
- El auditor debe asistir a la entrevista con una guía de temas a valorar.

- El auditor debe de guiar de forma ordenada la entrevista con el objetivo de evadir derivaciones no concernientes.
- Para evitar preguntas obvias y mejorar la comprensión, el auditor debe obtener conocimiento previo del sistema o ciclo.
- Deben de ser realizadas de preferencia en lugares privados y con una duración sensata.
- Deben centrarse con el entrevistado para no obstaculizar en sus funciones habituales.
- El auditor debe manifestar interés apuntando sobre el contenido de las respuestas. Estos apuntes deben ser abiertos para que el entrevistado tenga la facilidad de observarlos y no dudar sobre el contenido de las anotaciones elaboradas por el auditor.
- El auditor debe demostrar una actitud sincera y abierta intentando obtener confianza de su dialogador para que no se presenten restricciones referentes a la información relevante.

Por lo general una entrevista no siempre concluye solamente en una oportunidad; puede ser indispensable una segunda entrevista para complementar, corroborar o modificar supuestas incoherencias o alguna información que el auditor haya identificado cuando revise el resultado de la misma.

### c) **Observaciones**

De acuerdo a Mira (2006) las observaciones son una serie de actividades que desarrolla el auditor para obtener el conocimiento por simple visualización de temas como:

- Características de interacción con los beneficiarios.
- Documentación generada y utilizada.
- Circulación del personal e información.
- Ordenamiento y estructura de los archivos.
- Disposición física del personal y elementos de trabajo.

- Funcionamiento de equipos.

Este proceso es el complemento de los dos anteriores. El desarrollo único de observaciones no facilita toda la información que se necesitan para el relevamiento, pero es fundamental para emprender temas de eficiencia administrativa.

La observación directa puede tener errores en la medida que el personal cambie sus actitudes como consecuencia de la observación a la que está siendo impuesto. No obstante, las deficiencias son complicadas de ocultar cuando el tiempo de observación se alarga lo suficiente.

En la experiencia, ninguno de estos procesos para el relevamiento son descartados, sino que se perfeccionan entre sí, es decir, que contribuyen en conjunto para una mayor comprensión de las diseño de las operaciones o ciclos del sistemas que están bajo relevamiento.

### **Técnicas aplicables para el relevamiento de controles.**

Según Perdomo (2004) las técnicas para el relevamiento de controles son las siguientes:

#### **a) Narrativa**

Consiste en describir las operaciones en forma colectiva o individual de acuerdo con la extensión o las necesidades de la evaluación en base a la información obtenida mediante el desarrollo de entrevistas, encuestas u observaciones. Se debe especificar de manera ordenada y secuencial, las operaciones relacionadas al relevamiento y mencionar los servidores públicos responsables y encargados de las operaciones, con énfasis en los aspectos posteriores:

- Autonomía de funciones.
- Formularios y registros empleados.

- Niveles jerárquicos interventores.
- Particularidades de las autorizaciones y aprobaciones.
- Archivos de documentación.
- Controles que se aplican durante la ejecución de las operaciones.
- Controles que se emplean post-operaciones, oportunidad y periodicidad de los mismos.

## **b) Flujogramas**

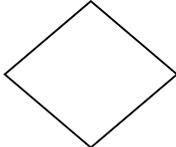
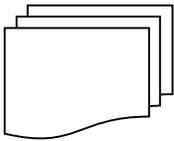
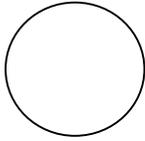
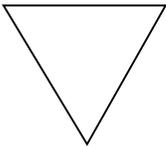
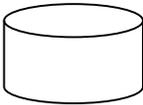
Se basa en la representación gráfica del proceso, sistema o ciclo transaccional mediante el uso de un conjunto de símbolos normalizados desde el inicio hasta la terminación del proceso. Conforme al proceso que se busca diagramar, los flujogramas obtienen formas distintas:

- Explicación reducida de las operaciones en el margen de las hojas utilizadas.
- Procedimientos que contengan los registros utilizados y los formularios y sus copias.

De acuerdo con Cruz (2011) en este tipo de diagramación existen los siguientes requisitos a tener en cuenta:

- Mantener una correcta división entre los departamentos de una entidad.
- La continuidad de las actividades debe ser de arriba hacia abajo.
- Ejecutar la explicación de los símbolos empleados.
- Identificar en forma clara, sintética y precisa los puntos débiles detectados.
- La utilización de leyendas explicativas deben ser concisas y claras.

**Tabla 8:** Simbología de un flujograma

Símbolo	Representa	Símbolo	Representa
	Terminal: Indica el inicio o terminación del flujograma.		Actividad: Indica una actividad realizada en el proceso.
	Decisión: Indica un punto en el flujo que produce un desvío del tipo "sí o no"		Documento: Representa la utilización de un documento en el proceso.
	Multidocumento: Indica el uso de un conjunto de documentos.		Inspección/firmas: Se refiere a aquellas acciones que solicitan de supervisión
	Conector de proceso: Empleado para la conexión con otro proceso diferente, en la continuación del flujo.		Archivo manual: Indica la acción de archivo de un expediente o documento.
	Base de datos: Indica la grabación de datos.		Línea de flujo: Indica el sentido de flujo del proceso.

Nota: Tomado de AITECO consultores (2016)

### c) Cuestionarios de control interno

De acuerdo a la Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría (CNPA) (1986) para la verificación del funcionamiento y el relevamiento de controles de los mismos se usa la técnica del cuestionario. Se utilizarán los cuestionarios durante la planificación únicamente para el relevamiento del diseño de controles, esta técnica permitirá al auditor manifestar si existe o no el diseño necesario.

Para la elaboración de cuestionarios según Torres (2010) es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:



Figura 5: Aspectos para la elaboración de cuestionarios. Torres (2010)

Luego de determinar los aspectos para la elaboración del cuestionario se debe decidir sobre el tipo de preguntas que se van a utilizar en la encuesta. De acuerdo con Hernández et al. (2010) existen básicamente dos tipos de preguntas: cerradas y abiertas.

**Tabla 9:** Tipos de preguntas

Preguntas Abiertas	Preguntas Cerradas
Las preguntas cerradas contienen opciones de respuesta o categorías que han sido previamente delimitadas. En otras palabras, se presentan las posibilidades de respuesta a los encuestados, quienes deben delimitarse a éstas. Pueden ser dicotómicas (dos probabilidades de respuesta) o incluir varias opciones de respuesta.	Las preguntas abiertas no delimitan de antemano las alternativas de respuesta, por lo tanto el número de categorías de respuesta es muy alto; es decir, es infinito, y puede variar de población en población.

*Nota:* Tomado de Hernández et al. (2010)

En las preguntas de los cuestionarios para la evaluación del control interno se debe procurar obtener respuestas rápidas y estas deben ser cerradas: (SI), (NO) y (N/A), permitiendo conseguir una comprensión suministrada de forma directa por los encargados de las actividades sobre el diseño de los controles. Además, se permitirá desarrollar preguntas abiertas, en tales casos se combinará esta técnica con la narrativa correspondiente.

Según Arens, Elder y Beasley (2007) la utilización de flujogramas y cuestionarios para entender el diseño del control interno ofrecen al auditor una explicación excelente de los procedimientos, además el auditor tiene que verificar y evaluar si dichos procedimientos se están cumpliendo. El auditor en este tipo de muestreo determina el tamaño de la muestra y evalúa los resultados basándose exclusivamente en su criterio. Las ventajas que presenta este muestreo son las siguientes:

- No exige adiestramiento especial para el auditor, en particular, en el campo de la estadística.
- Resulta conveniente su aplicación en universos menores y heterogéneos, como son en general, las entidades medianas y pequeñas.
- Obliga a emplear con mayor exigencia el criterio profesional, dado que es básicamente subjetivo.
- En universos pequeños es más rápido que el muestreo estadístico, puesto que no requiere una preparación previa y, en su caso, clasificación de la población.

### **Pruebas aplicables sobre controles.**

De acuerdo a Fonseca (2007) las pruebas de cumplimiento comprenden la elaboración de dos etapas:

- a) Identificación de evidencia sobre la aplicación del control (evidencia reflejada a través de rúbricas, tildes o iniciales de los responsables de la aplicación del

control). El desarrollo de esta etapa se produce mediante la inspección del objeto con el fin de identificar la evidencia de control sobre la documentación.

- b) Comprobación del uso del control relevado (evidencia confirmativa que implica la comprobación de la aplicación apropiada del control para obtener seguridad concerniente de su ejecución). Se puede realizar a través de repetición del control, comprobación de los criterios necesarios, comparación con otras fuentes, grado de autorización correspondiente o secuencia numérica para verificar la ejecución del control.

Es necesario realizar pruebas basadas en indagaciones al personal, inspección u observaciones de otros documentos para confirmar la integridad de los controles. Mediante la información adquirida por las pruebas se conocen las operaciones de la entidad que no fueron incluidas en comprobantes de registro. Las pruebas de cumplimiento se suministran considerando al menos lo siguientes:

- ¿Se realizaron las actividades de control necesarias?  
Verificación de la ejecución a cerca de las actividades de control relevadas.
- ¿Cómo se ejecutaron?  
Comprobación de la adecuada realización.
- ¿Quién las ejecutó?  
Confirmación de la realización por parte de la persona correspondiente.

A continuación se mencionan las características principales de las pruebas de cumplimiento:

#### **a) Inspecciones**

Se basa en el examen de registros, activos tangibles y documentos, que proporciona evidencia de diversos niveles de confiabilidad dependiendo del origen y naturaleza, así como de la eficacia de controles internos durante el proceso, usualmente es una fuente de evidencia de evaluación muy confiable. Los factores que afectan dicha confiabilidad son los siguientes:

- Los documentos preparados de fuente externa regularmente son más confiables que los elaborados por la entidad a evaluar.
- El documento original es más confiable que sus copias.

**b) Observaciones**

Según la CNPA (1986) tipo de prueba consiste en analizar los procedimientos o proceso que otros efectúan. Esta técnica cuenta con la ventaja de la obtención directa de la evidencia por parte de quién la efectúa.

**c) Indagaciones**

Esencialmente recurre a personas con capacidad de adquirir información apropiada, ya sea de manera interna o externa de la entidad, contienen desde preguntas escritas hasta preguntas orales dirigidas a terceros, de carácter informal al personal dentro de la entidad. Las mismas se pueden complementar con otras pruebas de cumplimiento para aumentar la confiabilidad de la evidencia conseguida. Si esta última alternativa no es viable, es favorable examinar los resultados del control para concluir adecuadamente su aplicación.

### **Consideración de riesgos de fraude.**

El auditor debe argumentar con la alta gerencia y el equipo de auditores de la entidad sobre los probables riesgos de fraude por la presencia de presiones, situaciones que podrían producir que el fraude se origine, además de adquirir y evaluar información suficiente para reconocer riesgos de fraude relacionados con el objetivo de la evaluación y que podría perjudicar los resultados. Cuando se identifique factores de riesgo vinculados con fraudes que se estiman relevantes, se deberá implementar técnicas que permitan alcanzar seguridad suficiente respecto al hallazgo de fraudes significativos. Según Cano (2011) si los riesgos de fraude son significativos, el auditor deberá extender los procedimientos de evaluación necesarios que permitan:

- Determinar la consecuencia del fraude sobre las deficiencias de la evaluación.

- Definir si existe posibilidad de que haya ocurrido el fraude.

Al estimar los riesgos de fraude que podría perjudicar significativamente a los resultados obtenidos por los auditores que deben trabajar con escepticismo profesional, deberán considerar la vulnerabilidad de las áreas evaluadas respecto del fraude. Mencionaremos algunas condiciones que podrían indicar un mayor riesgo de fraude a continuación:

- Administración débil que no supervise adecuadamente el proceso de control o no exija el cumplimiento de los controles existentes.
- Escasa separación de funciones, especialmente las que se encuentran relacionadas con la salvaguarda y el control de los recursos.
- Transacciones extraordinarias o no explicadas apropiadamente.
- Negación de la toma de vacaciones o promociones por parte de los servidores públicos de la entidad auditada.
- Documentos adulterados, extraviados o retrasos inexplicables en dar información.
- Información falsa o liosa.
- Antecedentes de fraudes en administraciones anteriores.

## MARCO LEGAL

### CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador es la supremacía jurídica del estado, la normativa más importante que posee nuestro país y la que está por encima de todas las demás leyes. La Constitución de la República del Ecuador establece en su art. 225 la estructura del sector público, la cual es la siguiente:

- Las entidades de las funciones: Electoral, Ejecutiva, Judicial, Legislativa y de Control y Transparencia.
- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Instituciones creadas por ley con la finalidad de prestar servicios públicos o el desarrollo de actividades económicas contraídas por el Estado.
- Personas jurídicas que por normativa de los gobiernos autónomos descentralizados son creados para prestar servicios públicos.

De acuerdo a los siguientes criterios establecidos en el art. 272, la Constitución de la República regula la asignación de los recursos de los gobiernos autónomos descentralizados:

- Densidad y tamaño de la población.
- Alcance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir).
- Mejora del nivel de vida de los ciudadanos y ciudadanas.
- Incumplimiento de las necesidades básicas de la población.

El instrumento que establece la Constitución de la República del Ecuador en el art 292 para la gestión de los ingresos y egresos de los recursos es el Presupuesto General del Estado. Las entidades del sector público elaborarán un presupuesto institucional acorde al Plan de Desarrollo y lo presentarán al Ministerio de Economía y Finanzas, a continuación dicho ministerio los analiza y aprueba convirtiéndolos en uno sólo. El Ejecutivo recepta el presupuesto aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas y

elabora la proforma presupuestario, la cual es enviada a la Asamblea Nacional para su respectivo control, evaluación y en consecuencia su aprobación.

El art 211 de la Constitución de la República decreta que:

*La Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años. Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan. La Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones. Dará obligatoriamente asesoría, cuando se le solicite, en las materias de su competencia.* (Constitución de la República del Ecuador, p. 112, 2008)

## **LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

La Contraloría General del Estado es el ente regulador encargado de fiscalizar, controlar y auditar las instituciones del Estado y sus servidores públicos, asimismo se ocupará de evaluar la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental de las instituciones del Estado.

Los mecanismos de control que se ejecutarán en las instituciones del Estado se detallan en el art.6 de la presente ley y son los siguientes:

- Control interno a cargo de cada una de las instituciones del Estado.
- Control externo realizado por la Contraloría General del Estado y demás instituciones del Estado de ser su competencia.

La Contraloría General del Estado realizará además auditorías de las obras públicas que ejecuten las instituciones públicas como lo menciona la Ley Orgánica de Contraloría General del Estado (2003) en su artículo 23 que establece:

*Se evaluará la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan en el programa o proyecto específico sometido a examen.*

La responsabilidad en la toma de medidas legales y correctivas para garantizar el cumplimiento de los plazos, programas, costos y demás especificaciones contractuales recae sobre las autoridades y servidores públicos de cada institución. La Contraloría General del Estado dispondrá las responsabilidades correspondientes en esta materia. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, p.26, 2003)

Para la remisión de información necesaria en la elaboración de las auditorías, las instituciones y sus servidores públicos están obligados a suministrarla cuando les sean solicitadas por escrito, como lo establece el art. 76 de esta ley.

Respecto de las sanciones a las autoridades y demás funcionario que causen daños al interés público en el acto indebido de sus funciones de control, se presentarán ante los órganos jurisdiccionales competentes. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, p.39, 2003)

## **LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

El contenido de la ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador y determina la regulación de los procedimientos de contratación para el arrendamiento y adquisición de bienes, construcción de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que sean realizados por organismos estatales o entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo, así como las corporaciones o entidades que posean el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal; y en general

toda contratación que utilice recursos públicos en más del cincuenta por ciento (50%) del costo del respectivo contrato.

El Sistema Nacional de Contratación Pública comprende las normas y procedimientos relacionados con la regulación, control, planeación, programación y presupuesto de la contratación realizada por las entidades contratantes, teniendo entre sus objetivos garantizar la transparencia, agilizar y modernizar el proceso de contratación y calidad del gasto público, el alcance incluye la etapa precontractual, ejecución y evaluación del contrato.

### **Obligaciones para oferentes y entidades contratantes.**

La presente ley establece de manera obligatoria que para ser parte del proceso de contratación pública se deberá cumplir con los siguientes lineamientos:

#### **En cuanto a oferentes**

- Es obligatorio el uso del portal de compras públicas para todo el proceso de contratación pública, informar y promocionar.
- Es obligatorio el uso de modelos precontractuales y contractuales establecidos por INCP.
- Contar con el registro único de proveedor (RUP) y el mismo debe estar habilitado a excepción de oferentes que participen en procesos de menor cuantía.

#### **En cuanto a demandantes o entidades públicas contratantes**

- Deben formular el plan anual de contratación dentro de los primeros quince días de enero y colocarlo en el portal del sistema, con el presupuesto de conformidad a la planificación y Plan Nacional de Desarrollo del Estado.
- Se deberá presentar estudios, diseños completos y especificaciones técnicas debidamente aprobados y estos deben estar relacionados con el Plan Anual de Contratación de la entidad.

- Los estudios deben incluir de manera obligatoria la participación local de artesanos, medianas o microempresas o realizar las especificaciones técnicas con la capacidad tecnológica del país según sea el caso, estos deben ser parte del contenido de los pliegos.
- Se debe certificar que se cuente con el presupuesto necesario para cumplir con las responsabilidades derivadas a la contratación.

De no cumplirse con estas disposiciones la ley estipula sanciones para ambas partes en el caso del proveedor de no cumplir con los deberes y obligaciones establecidas en el contrato se será declarado como adjudicatario fallido, se le suspenderá el RUP durante un lapso de 3 a 5 años o de manera definitiva según sea el caso y será publicado el incumplimiento en el portal de compras públicas, a su vez la entidad contratante que ha participado durante el proceso de contratación y ejecución del contrato tiene responsabilidad pecuniaria y penal si fuera el caso.

### **Medios de Contratación Pública.**

La adjudicación del contrato estará a cargo de la máxima autoridad de la institución y se lo adjudicará a la mejor propuesta bajo los parámetros establecidos de acuerdo al mejor costo o cumplimiento con las especificaciones técnicas en caso de obras públicas, para realizar este proceso se deben utilizar los procedimientos dinámicos los cuales son: compras por catálogo y subasta inversa.

### **Procedimientos dinámicos.**

Luego de cumplir con las obligaciones tanto para oferentes y entidades contratantes se realiza el proceso de contratación por medio de procedimientos dinámicos de acuerdo a la ley como se describe a continuación en la siguiente tabla.

**Tabla 10:** *Procedimientos Dinámicos*

Compras por Catálogo	Subasta Inversa
El instituto de Contratación Pública incluye en el portal de compras públicas un listado de bienes y servicios normalizados para su adquisición directa.	Es el tipo de subasta donde el objetivo es que los proveedores se orienten a la baja de los precios ofertados.

*Nota:* Tomado de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008)

Los adjudicatarios están obligados a proveer bienes o servicios normalizados, de acuerdo a los precios, calidad, plazo y garantías establecidas durante el plazo del convenio.

Estos procedimientos estipulados en la ley son la alternativa para la contratación según sea el caso, es obligatorio utilizar el catalogo electrónico pero de requerir de un bien o servicio que no esté dentro del mismo entonces se utilizara la subasta inversa como segunda alternativa, los resultados de esta deben ser publicados en el portal de compras públicas, pero en cuanto a esta, para bienes o servicios no normalizados no se considera solo el mejor costo en bienes o servicios, en el caso de realización de obras se consideran las especificaciones técnicas y legales presentes y futuras que deben estar especificadas en los documentos contractuales.

### **Tipos de contratación para realización de obras.**

Para seleccionar el procedimiento en la contratación para la construcción de una obra la ley establece un tipo de contratación distinta a utilizar de acuerdo al resultado de multiplicar el coeficiente establecido para cada contratación por el presupuesto general del estado ecuatoriano, el cual se compara con el monto de la obra en cuestión y se determinara que procedimiento debe seguir para dar inicio a la contratación.

A continuación se presentan los montos para seleccionar el tipo de contratación, detallados en la siguiente figura.

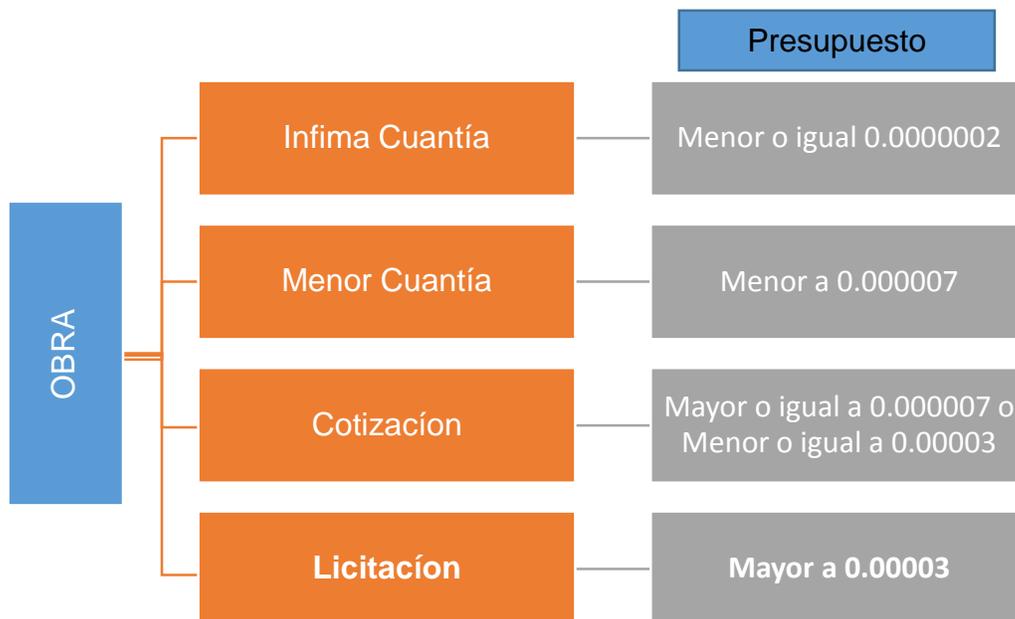


Figura 6: Modalidades de Contratación. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008)

Para el desarrollo del proyecto de remodelación de la Avenida Eloy Alfaro del cantón Chone la modalidad de contratación es la licitación ya que el costo del proyecto supera el 0.00003 del Presupuesto Inicial del Estado (\$36'317.000.000) por lo cual solo haremos referencia a dicha modalidad.

### Licitación.

En el caso de que no fuera posible utilizar los procedimientos dinámicos para contratar la adquisición de bienes o servicios exceptuando los de consultoría y para contratar la ejecución de obras que superen el coeficiente de 0.00003 por el monto del presupuesto inicial del Estado se utilizara el proceso de Licitación.

Este proceso comprende dos fases: la preparatoria y la precontractual.

- La etapa preparatoria se debe definir la Comisión Técnica requerida, encarga del trámite y la realización de los documentos precontractuales.

- La etapa precontractual comprende la convocatoria pública, análisis de las ofertas, informe y notificación de los resultados hasta la adjudicación.

## Garantías.

La ley establece que el contratista seleccionado a quien se le adjudicó el contrato deberá hacer entrega de garantías como parte de las obligaciones a cumplir estipuladas en los documentos contractuales, en el caso de que la unidad contratante haga efectivas las garantías este tiene preferencia sobre cualquier acreedor.

**Tabla 11:** *Tipos de Garantías*

Garantía de fiel cumplimiento	Garantía por anticipo	Garantía técnica para cierto bienes
El adjudicatario entregara una garantía del 5% sobre el monto del contrato para asegurar el la ejecución de la obra y la buena calidad de los materiales a utilizar.	Si se establece en el contrato que se debe realizar un anticipo al contratista este deberá entregar una garantía previo al anticipo de igual valor.	En contratos de adquisición, instalación o provisión de equipos y maquinarias el fabricante o distribuidor deberá entregar una garantía de igual valor.

*Nota:* Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008)

- En el caso de la garantía de fiel cumplimiento esta se entregara solo si el costo del contrato supera el resultado de la multiplicación del coeficiente 0.000003 por el Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, la misma será devuelta al momento de la recepción definitiva de la obra.
- La garantía por anticipo de se reducirá en la medida en que este se amortice o en la entrega provisional la obra.
- La garantía técnica por ciertos bienes será independiente y seguirán vigente luego de cumplida la obligación principal de acuerdo a lo estipulado en el contrato.

## **Recepciones y liquidación del contrato.**

Para los contratos de ejecución de obra y contratos integrales de precio fijo se realizarán dos recepciones, la provisional y la definitiva.

En los casos de contratos por prestación de servicios incluidos los de consultoría y adquisición de bienes se realizará una recepción definitiva.

## **LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El Estado ecuatoriano garantiza el derecho de acceso a la información pública, a través del principio de publicidad que deben cumplir todas las entidades públicas y relacionadas conforme lo establece la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. La información pública es aquella elaborada por los servidores públicos, con recursos del Estado y en dominio de las instituciones públicas, a excepción de aquella información personal derivada de los derechos personalísimos establecidos en la Constitución de la República o en la realización de investigaciones que efectúen las autoridades, la divulgación de esta información tiene consecuencias penales establecidas en el Código penal, el cual dispone de multas de ocho a sesenta y siete dólares y prisión de tres meses a seis años.

Se considera de naturaleza obligatoria la difusión mínima actualizada de la información pública descrita a continuación a través de la página web de cada entidad:

- Procedimientos internos de la entidad, estructura organizacional, objetivos y metas de la entidad.
- Directorio de la institución, remuneración mensual por cargo.
- Horarios de atención, servicios que brinda la institución y la manera de cómo acceder a ellos.
- Información completa de todos los contratos de la institución.
- Descripción íntegra del presupuesto anual institucional, liquidación del mismo y especificaciones de los destinatarios en la distribución de los recursos públicos.

- Resultados de las auditorías gubernamentales e internas del ejercicio presupuestal.
- Información global y minuciosa acerca de los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, ejecutados por la entidad con personas naturales o jurídicas. Además de las personas y entidades que han faltado a los contratos con la institución.
- Medios para la rendición de cuentas a los ciudadanos y ciudadanas.
- Informes de funcionarios públicos sobre los viáticos, justificativos de movilización nacional o internacional.
- Información del responsable de atender los datos pública de la entidad.

La información deberá ser publicada, ordenándola por ítems, temas, orden cronológico o secuencial; de tal manera que los ciudadanos tengan un fácil acceso a la información.

El responsable de garantizar la atención de la publicidad y acceso libre de la información pública es el representante legal de cada institución, quién a su vez recibirá y contestará en un plazo máximo de quince días las solicitudes de acceso de información pública. La negación de una solicitud de acceso de la información por parte de la máxima autoridad de la institución pública, puede darse en el caso de inexistencia de datos solicitados o la exigencia de información que no forme parte de la competencia institucional.

El manejo y archivo de la documentación y la información son responsabilidad de cada institución pública; la persona que realice la administración, archivo, conservación y manejo de la información conjuntamente con la máxima autoridad de la entidad a la cual pertenece la información será responsable por la alteración, pérdida, omisión y ocultación de los documentos e información públicos.

En ente ejecutor de la vigilancia, promoción y garantías de la presente ley es la Defensoría del Pueblo, la cual tendrá la siguiente jurisdicción:

- Velar y promover el cumplimiento y ejecución del derecho al acceso de la información pública.
- Vigilar la calidad de la información que publican las instituciones públicas.
- Realizar el informe anual de evaluación sobre la información difundida por las instituciones públicas en los portales web de cada una de las mismas.
- En el caso de negación a la solicitud de acceso a la información la Defensoría está en la facultad de ayudar a cualquier persona en la ejecución de acciones judiciales.

Por la falta de claridad de la información pública difundida por las entidades, la defensoría del Pueblo pedirá la debida corrección de la misma y la emisión de sumario administrativo previo a la pena de destitución de las autoridades responsables.

Los ciudadanos y ciudadanas no poseen derecho al acceso de la información en el caso de estar relacionada con la defensa nacional frente a posibles amenazas contra el Estado, esta información es considerada como reservada y podrá ser descatalogada como tal por el Consejo de Seguridad Nacional o el transcurso de quince años posterior a su clasificación.

Sobre las sanciones a los funcionarios públicos que prohíban de manera ilegítima el acceso a la información pública se detallarán a continuación:

- Interrupción por un periodo de treinta días de sus funciones sin derecho a remuneración.
- Multa igual al valor de la remuneración mensual del funcionario que haya percibido a la fecha de la sanción.
- En el caso de que el funcionario persista en la negativa de la entrega de la información se procederá a la suspensión del cargo.

## **CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

El objeto del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa conformado por el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas para regular el funcionamiento del sector público, el mismo regula las actividades de planificación tales como el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, y demás presupuestos de las entidades que administren recursos del Estado.

Las disposiciones establecidas en el artículo 5 del presente código, que guardan concordancia con la Constitución de la Republica deberán regirse bajo los siguientes principios detallados a continuación:

- Sujeción a la planificación; todos los niveles de gobierno deben sujetarse a las actividades de programación, aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto General del Estado y de más presupuesto de entidades que posean recursos públicos.
- Sostenibilidad fiscal; comprende la capacidad de generar ingresos fiscales, ejecución de gastos, administración de activos, pasivos y patrimonio público que garanticen la ejecución de políticas públicas y salvaguarde los intereses presentes y futuros.
- Coordinación; todas la entidades que comprenden el sistema de planificación y finanzas públicas deben coordinar sus actividades para que se cumpla de manera eficiente los objetivos.
- Transparencia y acceso a la información; los responsables de los sistemas de planificación y finanzas públicas deberán rendir cuentas para el control social de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la Republica y al presente código.

- Participación Ciudadana; los responsables de la planificación del desarrollo y finanzas públicas deben coordinar a fin de que garanticen la participación en los para el funcionamiento de los sistemas.
- Descentralización y Desconcentración; se deben establecer parámetro de descentralización y desconcentración.

La planificación nacional de desarrollo y finanzas públicas es de la función ejecutiva, sin embargo las demás entidades públicas tienen responsabilidad compartida y están encargadas de evaluar la sostenibilidad fiscal, coordinar la planificación entre sí, dar prioridad a la inversión pública dentro de las capacidades reales de ejecución, y optimizar el desempeño de la misma, realizar el seguimiento y evaluación de la planificación y finanzas públicas la cual consiste en evaluar y monitorear la ejecución presupuestaria y desempeño de las entidades públicas con la finalidad de tomar medidas correctivas en función de las metas de la programación fiscal.

La planificación del desarrollo está orientada al cumplimiento de los derechos institucionales, régimen del buen vivir y régimen de desarrollo. La planificación nacional está a cargo del gobierno central (función ejecutiva) y se realiza a través del Plan Nacional de desarrollo, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados esta realiza bajo sus propios planes en coordinación con los gobiernos de distintos niveles de acuerdo al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

### **Consejo de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán elaborar sus propios instructivos metodológicos para el seguimiento y evaluación de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, bajo los parámetro del Consejo Nacional de Planificación. El Consejo Nacional de Planificación tiene dentro de sus funciones, dictar políticas y lineamientos incluyendo los principios de equidad, interculturalidad, plurinacionalidad y garantía de derechos, debe conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, conocer

los resultados de evaluación del mismo y establecer medidas correctivas para alcázar el cumplimiento de los objetivo.

Según el artículo 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados deberán dentro de sus funciones:

- Involucrarse dentro del proceso de formulación de sus planes y emitir la resolución de aprobación
- Velar por la relación entre sus planes y los de los demás niveles del gobierno y con el Plan Nacional de desarrollo.
- Verificar la relación entre programación presupuestaria cuatrianual y planes de inversión.
- Conocer los informes de evaluación y seguimiento del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno.

### **Planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**

Los planes de desarrollo de los GAD son las principales normas por las cuales regirse para la toma de decisiones con una visión a largo plazo referente al desarrollo en su territorio y están sujetos a considerar los planes de desarrollo de los distintos niveles de gobiernos.

Los planes de desarrollo deben contener por los menos de acuerdo a lo establecido en el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) lo que se detallara a continuación:



Figura 7: Contenido del plan de desarrollo. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010)

Diagnóstico.- Los gobiernos autónomos descentralizados deberán observar que contenga:

*Por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, p. 10, 2010)*

Propuesta.- Los gobiernos autónomos descentralizados para desarrollar la propuesta deben considerar la visión a mediano y largo plazo así como los objetivos, políticas y resultados esperados, y el modelo territorial que debe implementarse.

Modelo de Gestión.- Los gobiernos autónomos descentralizados deben detallar los datos específicos de los proyectos, cronogramas estimados y presupuesto, realizar evaluación y seguimientos que permitan la rendición de cuentas y el control social.

Las disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial regional y provincial de los GAD deben determinar el modelo económico productivo y ambiental así como de su infraestructura y conectividad, el mismo que será considerado para la asignación y regulación ocupación del suelo en los planes cantonal y/o distrital. La regulación, control y sanción por el uso y ocupación del territorio cantonal y/o distrital corresponde a los gobiernos municipales y metropolitanos.

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador (2008) los GAD rendirán cuentas anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo sobre el logro de las metas propuestas en sus respectivos planes.

## **Inversión pública y sus instrumentos.**

De acuerdo a lo establecido en este código se entenderá como inversión el gasto de recursos públicos en que se incurra para mantener o incrementar la riqueza del

Estado. Para la realización de inversión pública en proyectos se deberá contar con un estudio de viabilidad del mismo, los planes de inversión se realizaran de manera anual y cuatrianual.

En el caso de la inversión pública para entidades que no forman parte del Presupuesto General del estado como son los gobiernos autónomos descentralizados, se le otorgara prioridad de inversión por parte de la máxima autoridad ejecutiva del mismo, en el marco de lo que establece la Constitución de la República. No podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado los proyectos que no estén incluidos en el plan anual de inversiones, y que no estén registrados en el banco de proyectos.

### **Componentes del presupuesto.**

De acuerdo al artículo 96 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) el ciclo presupuestario se debe cumplir obligatoriamente para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas:

- Programación presupuestaria.
- Formulación presupuestaria.
- Aprobación presupuestaria.
- Ejecución presupuestaria.
- Evaluación y seguimiento presupuestario.
- Clausura y liquidación presupuestaria.

En la programación presupuestaria se establecen las disponibilidades con concordancia al escenario fiscal esperado, se definen los programas y proyectos a incluir en el Presupuesto General del Estado. En la formulación presupuestaria se desarrollan proformas que expresen los resultados de la programación presupuestaria.

Para la utilización de los recursos públicos se realizan preasignaciones constitucionales es decir son asignaciones que son parte obligatoria anualmente del Presupuesto General del Estado, como es el caso de los GAD, estos reciben ingresos

permanentes y no permanentes y podrán recibir transferencias anticipadas en caso de fuerza mayor.

Para realizar la evaluación y seguimiento presupuestario en los GAD se aplicará una regla respecto a sus unidades financieras y de planificación, cada ejecutivo de los GAD deberá presentar semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos.

## **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

El presente código tiene como objeto promover el desarrollo equitativo y sustentable del territorio, impulsar la participación ciudadana, coordinar entre los distintos niveles de gobierno para una planificación y gestión pública adecuada y distribución de recursos conforme a lo establecido en la Constitución de la República.

El mismo establece el régimen político administrativo para los distintos niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizado y los regímenes especiales con la finalidad de garantizar la autonomía administrativa, financiera y política, desarrolla un Modelo de descentralización obligatoria y progresiva, define políticas y mecanismo para compensar el desequilibrio del desarrollo territorial.

De acuerdo al artículo 5 del presente código autonomía política es la facultad que tiene para emitir políticas territoriales, ejercer sus facultades normativa y ejecutivas sobre sus competencias. La autonomía administrativa consiste en la facultad para la gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para lograr el cumplimiento de sus competencias. La autonomía financiera es el derecho de los GAD a recibir recursos públicos sin restricción debido a su participación obligatoria en el Presupuesto General del Estado, así como también el derecho a la administración de los recursos generados por sí mismo, como lo establece la Constitución.

Ninguna autoridad del Estado podrá interferir en estas propias de los GAD, salvo lo estipulado en la Constitución y leyes de la Republica. Cualquier otra autoridad distinta a los GAD tiene prohibido lo siguiente:

- Derogar la realización de estatutos de autonomía o resoluciones parroquiales rurales.
- No podrá impedir la ejecución de obras o programas a cargo de los GAD, ni retrasar la entrega de los recursos.
- No podrá privar a los GAD de la percepción de los ingresos establecidos en la ley.
- Derogar o rebajar ingresos tributarios y no tributarios establecidos por los GAD a menos que esta cuantía sea compensada.
- Utilizar los bienes muebles e inmuebles de los GAD sin la respectiva resolución.
- Interferir en las competencias de los GAD.

De acuerdo al artículo 28 del presente código los GAD tienen un gobierno territorial para el desarrollo y garantía del buen vivir, se constituyen por regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales. Es de competencia de los GAD planificar en conjunto con otras instituciones del sector público el desarrollo cantonal, mantener la viabilidad urbana, controlar el uso del suelo, prestar servicio de agua potable entre otras.

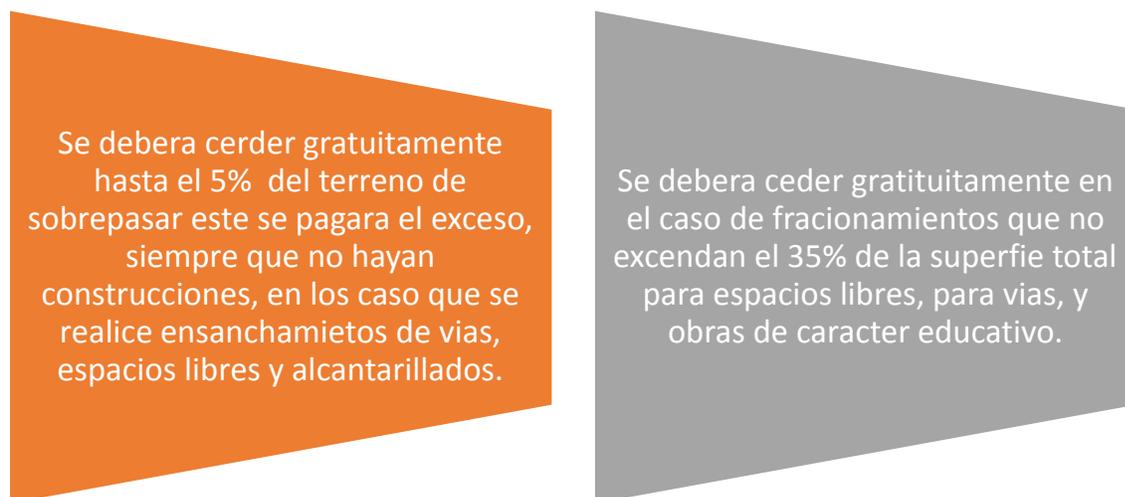
### **Presupuesto de los Gobiernos Autónomos.**

El presupuesto de los GAD se ajustara al Plan Nacional de Desarrollo sin interferir en su autonomía y competencias, el mismo comprende ingresos, egresos y disposiciones generales, además contendrá un detalle de la distribución de sueldos y salarios, el presupuesto y el plan operativo anual deben ser preparados antes del 10 de septiembre de cada año.

En cada gobierno municipal existirá una unidad financiera la cual es la encargada de la administración de los recursos económicos y presupuesto, se creara en función de los mismos.

## Obligaciones de los propietarios.

En el artículo 487 del presente código se establece que para la ejecución de los proyectos incluidos en los planes de ordenamiento territorial se deberá coordinar con los propietarios de los terrenos afectados por las acciones tomadas para el desarrollo de los planes para que cedan obligatoriamente de manera gratuita los terrenos en los siguientes casos:



*Figura 8:* Porcentajes de cesión gratuita. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)

## NORMAS DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

De acuerdo con la Norma de Control Interno para las entidades públicas de la CGE (2009) existen factores como la integridad y los valores éticos, la filosofía de la dirección o la atmósfera de confianza cuyo diseño formalizado no garantiza su cumplimiento. Por ello, las pruebas de cumplimiento deberán identificar la evidencia de los incumplimientos que desvirtúen el funcionamiento adecuado de dichos factores.

## AMBIENTE DE CONTROL

*Integridad y valores éticos.*- Es imprescindible en el entorno de control tener los componentes de integridad y valores éticos ya que estos dirigen la conducta de la personas dentro de la organización, orientando su compromiso y fiabilidad en la transparente utilización de los recursos del Estado y la lucha contra la corrupción. Los encargados del control interno promoverán y definirán la integridad y los valores éticos, para de esta manera constituir los mecanismos que impulsarán la implementación de esos valores en el personal, beneficiar el desarrollo de los procedimientos y actividades organizacionales

*Administración estratégica.*- Los organismos públicos y las personas jurídicas de derecho privado que reciban y usen recursos públicos, crearan, pondrán en uso y actualizarán el sistema de planificación, y establecerán indicadores de gestión que permitan analizar y evaluar el cumplimiento de objetivos y eficiencia de la gestión institucional. Este sistema de planificación estratégica debe incluir lo siguiente:



*Figura 9:* Sistema de planificación estratégica. Contraloría General del Estado (2009)

De los planes anuales y plurianuales, los cuales deben basarse en la función, misión y visión institucional, que deberán concordar con los planes del gobierno de turno y los planes del Organismo Técnico de Planificación.

Los planes operacionales deben detallar las metas anuales del plan plurianual e indicarán: objetivos, programas, planes y acciones a impulsar anualmente, esta documentación estará vinculada al presupuesto disponible. La realización del plan operativo anual se coordinara con las políticas y normas establecidas en el Sistema

Nacional de Planificación (SNP), Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Sistema de presupuesto.

*Políticas y prácticas de talento humano.*- Los mecanismos de control interno deben incluir las normas y prácticas necesarias a seguir para el correcto progreso y administración del recurso humano de la institución, de tal modo que se garantice su desarrollo profesional y asegure la eficacia, transparencia y vocación de servicio dentro de la institución para lograr los fines requeridos en la ejecución de los proyectos.

*Estructura organizativa.*- La estructura de cualquier entidad está directamente relacionada con el tamaño y el tipo de actividades que esta desarrolla, por lo tanto debe poseer un organigrama actualizado en el que deben constar los cargos, responsabilidades y acciones de cada integrante de los respectivos niveles desde los gerentes hasta cada uno de los empleados a su mando. A continuación presentamos el esquema de un organigrama municipalidad.

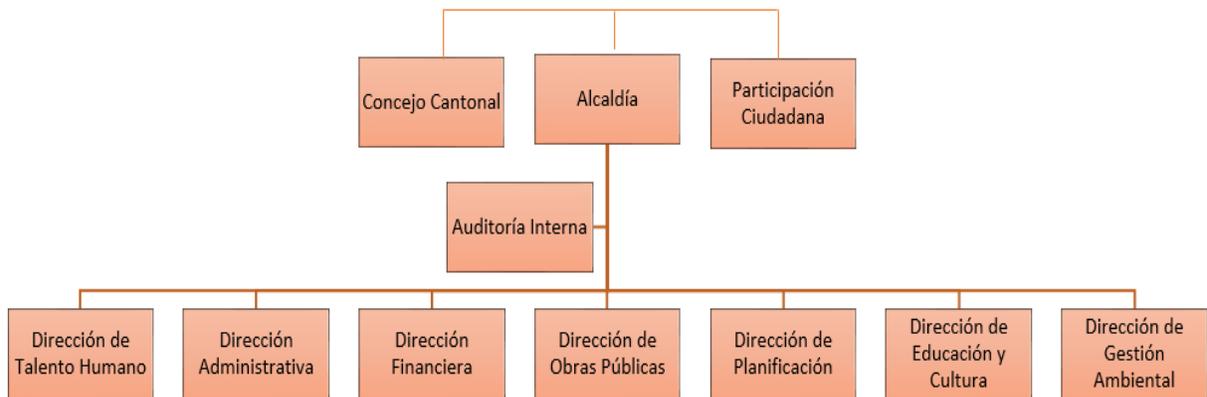


Figura 10: Organigrama Institucional del Cantón Chone

*Competencia Profesional.*- Todos los empleados/as de las instituciones del sector público o las corporaciones o fundaciones públicas que manejen recursos públicos, deberán tener un nivel de competencia profesional que les permita entender en su totalidad la necesidad de desarrollar, implementar y mantener un buen control interno;

además de llevar a cabo su desempeño respectivo, para así lograr los objetivos y la misión de la entidad.

*Delegación de autoridad.*- El delegar autoridad y establecer políticas que den la facilidad para el seguimiento de actividades, objetivos, funciones y regulaciones, que incluyen la responsabilidad a nivel de los sistemas de información y la correspondiente autoridad para efectuar cambios.

## EVALUACIÓN DEL RIESGO

Todos los niveles organizacionales involucrados tienen la responsabilidad ineludible de realizar una evaluación de riesgos para alcanzar sus objetivos.

*Identificación de riesgos.*- Los riesgos que afectan los objetivos institucionales pueden ser: internos o externos. En la siguiente tabla se detallan ciertos factores de riesgo que afectan a una entidad:

**Tabla 12:** Factores de Riesgo

Factores Internos	Factores Externos
<p><b>Estrategia:</b> diversificación actividades, segmentación de clientes y mercados.</p> <p><b>Organización:</b> cambios organizativos, renovación de plantillas, adquisiciones y fusiones, responsabilidad social corporativa, gobierno corporativo.</p> <p><b>Operativos:</b> distribución y producción, investigación, innovación y desarrollo, capital intelectual, gestión de residuos, sistemas de información.</p> <p><b>Capital humano:</b> Cumplimiento legal, seguridad laboral, responsabilidad de directivos, retención del talento, infidelidad de empleados, productividad.</p>	<p><b>Legales:</b> legislación internacional, nacional y local.</p> <p><b>Naturales o medioambientales:</b> gestión de residuos, cambio climático, contaminación.</p> <p><b>Políticos</b></p> <p><b>Financieros:</b> políticas crediticias, tipos de interés, tipos de cambio, fluctuaciones de precios.</p> <p><b>Mercados:</b> cambios de hábitos de consumo, nuevos competidores.</p> <p><b>Macroeconómicos</b></p> <p><b>Demográficos:</b> políticas migratorias, emigración, tasa de crecimiento de la población, envejecimiento relativo.</p>

*Nota:* Tomado de Enterprise Risk Management (2004)

Para efectuar este proceso se creará un mapa de los factores de riesgo en el que consten los factores internos y externos, además se deben señalar de manera específica

los puntos fuertes y débiles de la institución, la interacción con terceros, el reconocimiento general y particular de los objetivos y las amenazas que se puedan afrontar.

*Plan de mitigación de riesgos.*- Una vez identificados los factores de riesgo se debe elaborar y presentar un plan o estrategia atenuación de los mismos, el cual debe incluir su proceso de instauración. Se deberán definir metas, delegando responsabilidades en las áreas involucradas, desarrollando métodos de respuesta y seguimiento de los cambios, además de un sistema que ofrezca las técnicas para concretar acciones en respuesta a los riesgos.

*Valoración de los riesgos.*- Para poder valorar los riesgos se debe obtener toda la información referente a los factores internos y externos con el fin de disminuir, atenuar o eliminar la probabilidad de que estos interfieran en la ejecución de los planes institucionales. Para valorar los riesgos se deben tomar en cuenta dos circunstancias: la probabilidad que es la posibilidad de ocurrencia, y el impacto que es el efecto frente a su ocurrencia. Estas circunstancias se miden analizando situaciones y estadísticas pasadas. La valoración de los riesgos se realiza usando el criterio y la experiencia profesional.

*Respuesta al riesgo.*- Una vez identificados los factores de riesgo se deberá elegir la respuesta más adecuada considerando probabilidad e impacto relacionados con la tolerancia y su costo/beneficio. Las respuestas pueden ser de cuatro tipos:

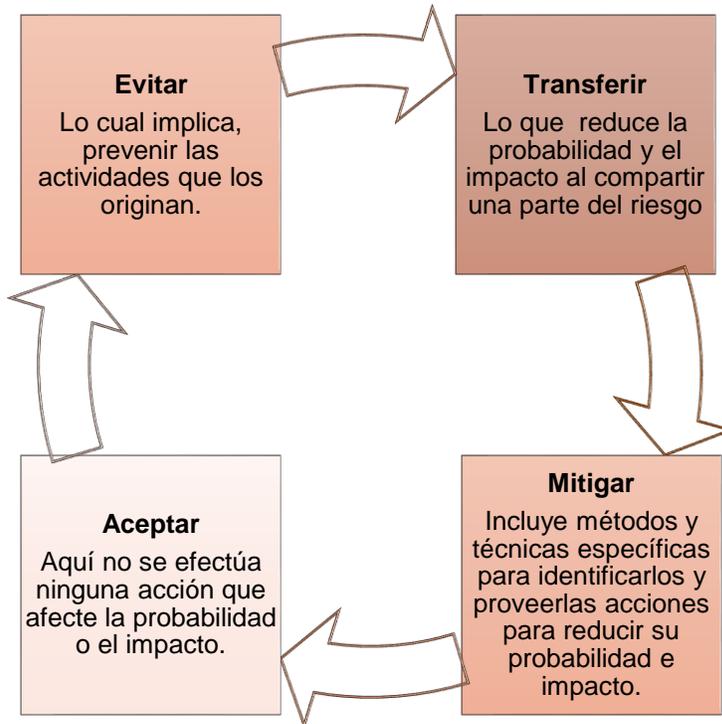


Figura 11: Tipos de respuesta al riesgo. Contraloría General del Estado (2009)

Una vez elegido el tipo de respuesta, se debe volver a calcular el riesgo sobre su base residual, teniendo siempre en cuenta que siempre existirá algo de riesgo residual debido a la incertidumbre y limitaciones propias de cada actividad.

## ACTIVIDADES DE CONTROL

*Separación de funciones y rotación de labores.*- La separación de funciones se especifica en los flujogramas y en la representación de cargos individuales en las entidades públicas o privadas. La rotación de labores en tareas claves de seguridad y control, es un medio efectivo para evadir sucesos reñidos con el código de ética de las entidades u organismos de cualquier índole.

*Autorización y aprobación de transacciones y operaciones.*- Los directivos de una entidad u organismo establecerán por escrito o por sistemas electrónicos, tácticas de autorización las cuales certifiquen la apropiada realización de los procesos con el control de los procedimientos administrativos y financieros, para garantizar que se efectúen sólo

operaciones y actos administrativos legales. Las empeladas/os autorizados, serán conscientes de su responsabilidad al aceptar su contenido y no efectuarán actividades diferentes.

*Cumplimiento de Leyes y Normas.-* Las entidades públicas deben plantear controles que certifiquen de forma razonable el logro del objetivo implícito del acatamiento de disposiciones legales. Éstas incluyen a las Normas Básicas de los Sistemas de Administración que las entidades deben aplicar en sus reglamentos específicos. Además de cumplir con otras leyes que se relacionen con las operaciones específicas que desarrolla la institución.

El interés del evaluador se concentrará en los controles integrados a los Sistemas de Administración. Si bien este enfoque no es suficiente, por sí solo, para implantar el nivel de cumplimiento de normas y leyes. Existe la probabilidad de que los procedimientos aparentemente cumplan con una Norma Básica específica y de igual manera, establezcan un acto ilícito. En este caso, al auditor le compete obtener el conocimiento de las disposiciones que comprenden el marco legal específico de la institución y realizar el relevamiento de los controles que la entidad haya diseñado para garantizar el cumplimiento de las mismas.

Cabe recalcar, que la implantación y funcionamiento eficaz de las actividades de control no podrán eludir totalmente el riesgo de actos fraudulentos; sin embargo, los controles existentes procuran causar un efecto disuasivo para el acontecimiento de dichos actos. Les compete a los responsables de las operaciones identificar los riesgos relacionados con la información oportuna y los incumplimientos de los mismos para que se puedan fijar las políticas y acciones correspondientes.

La prevención o detección de fraudes o actos ilícitos no es una singularidad privativa de este objetivo. Las operaciones de control para este objetivo intentan asegurar con garantía razonable el logro del cumplimiento de normas y leyes, pero no evadirán precisamente la frecuencia de fraudes.

Las actividades de control con relación a este objetivo se suplementan con los controles que se hayan establecido para la eficiencia y eficacia de las operaciones; éstos últimos pretenden la detección de actividades que pueden generar fraudes. Sin embargo, el comportamiento ético promovido mediante un ambiente de control eficaz comprende una de las acciones más relevantes para que no se realicen actos contrarios a las leyes vigentes.

## **INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

*Controles sobre sistemas de información.*- Los sistemas de información deben contar con controles que garanticen su seguridad, confiabilidad y transparencia en la administración de las etapas de acceso a los datos e información sensible. Dependiendo de la índole y tamaño de la institución, los sistemas de información pueden ser automatizados o manuales, están instituidos por métodos determinados para procesar, registrar, resumir e informar referente a las operaciones financieras y administrativas de la entidad y tendrán controles adecuados que avalen la confiabilidad e integridad de la información. Los servidores encargados de la administración de los sistemas, implantarán controles para garantizar la calidad de la información y de la comunicación.

## **SEGUIMIENTO**

*Seguimiento continuo o en operación.*- En toda obra que involucre fondos públicos se efectuará un seguimiento continuo del ambiente interno y externo que permita conocer y aplicar medidas oportunas ante situaciones reales o potenciales que puedan afectar el desarrollo de las acciones institucionales, ejecución de planes y cumplimiento de los objetivos previstos. Este seguimiento se hará en el transcurso normal de operaciones o en las actividades habituales de gestión y supervisión, así como en cualquier acción que efectúe el personal al realizar las acciones encaminadas a evaluar los resultados del sistema de control interno. El resultado del seguimiento brinda las bases necesarias para el manejo de riesgos, asegura y facilita el cumplimiento de las normativas aplicables a las operaciones de cada entidad pública.

*Supervisión.*- Los directivos tendrán que establecer métodos de supervisión de los procesos y operaciones, para asegurarse que se cumpla regulaciones y normas; y así, evaluar la eficiencia y eficacia de los objetivos de la institución, sin menoscabo del posterior seguimiento del control interno. Esta supervisión de procesos y operaciones se ejecutará de manera constante para certificar el desarrollo de acuerdo con lo establecido en las políticas de la institución.

A continuación se puede observar los componentes del Control Interno y sus respectivos principios especificados en la Norma de Control Interno del Sector Público del Ecuador. (CGE, 2009)

**Tabla 13:** *Componentes de Control*

COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO	PRINCIPIOS
<b>Ambiente de control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Integridad y valores éticos.</li> <li>-Administración Estratégica.</li> <li>-Políticas y prácticas de talento humano.</li> <li>-Estructura organizativa.</li> <li>-Delegación de autoridad</li> <li>- Competencia Profesional</li> <li>-Coordinación de acciones organizacionales</li> <li>-Adhesión a las políticas institucionales</li> <li>-Unidad de Auditoría Interna</li> </ul>
<b>Evaluación de riesgos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificación de riesgos</li> <li>-Plan de mitigación de riesgos</li> <li>-Valoración del riesgo</li> <li>-Respuesta al riesgo</li> </ul>
<b>Actividades de control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Separación de funciones y rotación de labores</li> </ul>
<b>Información y comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Controles sobre sistema de información</li> <li>-Canales de comunicación abierta.</li> </ul>
<b>Seguimiento (supervisión)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Seguimiento continuo</li> <li>-Evaluaciones periódicas.</li> </ul>

*Nota:* Tomado de Auditoría un enfoque integral (2007)

## MECANISMOS DE CONTROL

De acuerdo con Agudo (2016) los mecanismos de control son procesos o entidades encargadas de asegurar el buen uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones bajo su control. Cada país tiene una diferente legislación y ciertas diferencias en como evaluar el control interno en el sector público y las sanciones que genera el incumplimiento de estas normativas, pero también guardan una similitud en cuanto al marco de referencia que utilizan, el mismo se basa en el COSO el cual es utilizado internacionalmente como modelo para el diseño e implementación del control interno y para evaluar sus resultados, cada una de las entidades reguladoras de los diversos países la han actualizado y adaptado de acuerdo a sus regulaciones y especificaciones para lograr sus objetivos institucionales ejecutando el control interno en todos los organismos del sector público.

Con el propósito de evitar el exceso de poder, la corrupción y fomentar la mejora en la gestión pública existen los siguientes sistemas de control:

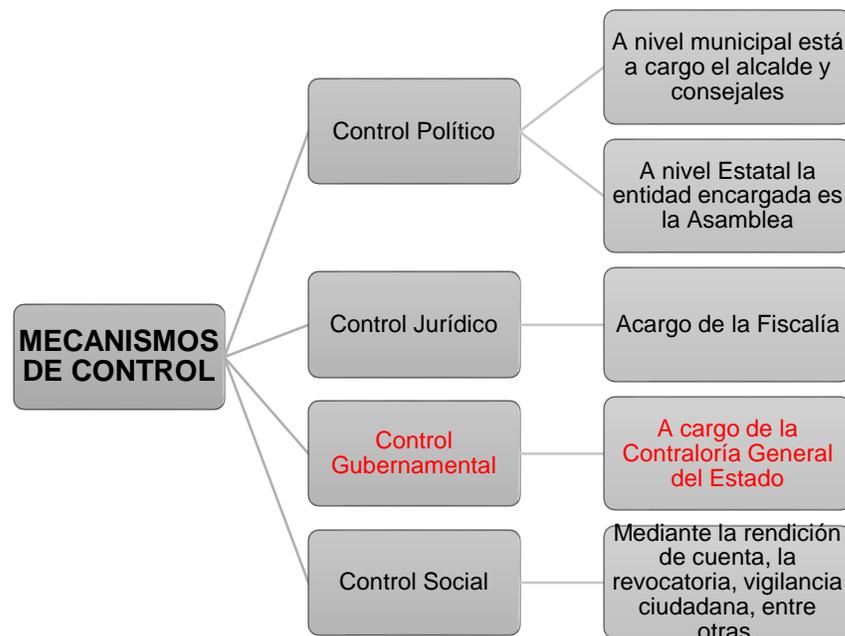


Figura 12: Mecanismos de Control. Programa Pro Descentralización (2005)

## Control Gubernamental.

El control gubernamental consiste en la vigilancia, verificación y supervisión de los resultados y actos en la gestión pública. De acuerdo con el Programa Pro Descentralización (2005) un sistema de control gubernamental es el conjunto de operaciones utilizadas por las entidades públicas con la finalidad de alcanzar sus objetivos y un servicio de calidad a la comunidad. El Estado implementa un sistema de control en la gestión pública para poder desarrollar y conducir adecuadamente el ejercicio de control gubernamental de manera descentralizada.

Las operaciones utilizadas son llevadas a cabo por los funcionarios o servidores públicos, los cuales deben tomar decisiones y manejar los recursos del Estado en beneficio de la sociedad. A su vez, los organismos del Estado deben fiscalizar el manejo de esos recursos y la toma de decisiones.

## Control Gubernamental Interno y Externo.

El desarrollo del control gubernamental establece un proceso permanente e integral, el cual se lo clasifica en interno y externo.

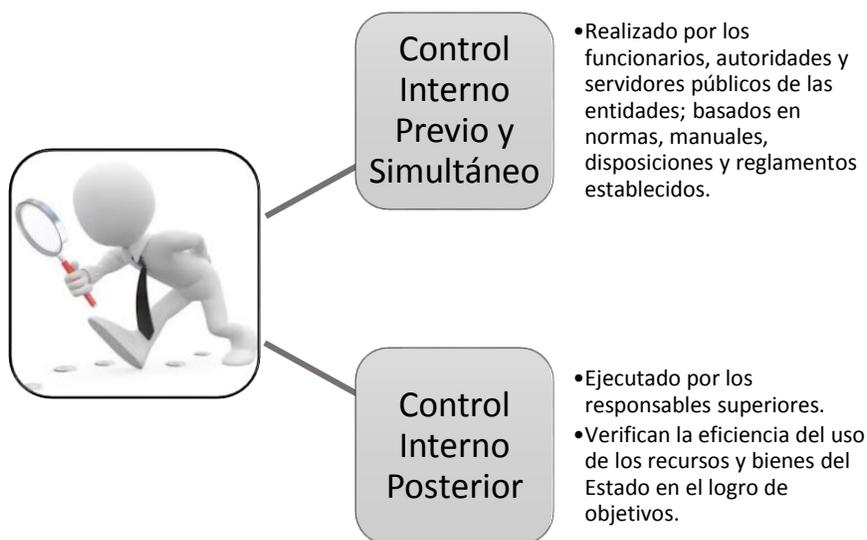


Figura 13: Control Gubernamental Interno. Programa Pro Descentralización (2005)



Figura 14: Control Gubernamental Interno. Programa Pro Descentralización, 2005)

## **CAPÍTULO II**

### **METODOLOGÍA**

#### **DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

El diseño de la investigación de acuerdo con Jurgenson (2003) propone el “abordo” general que debemos realizar en el proceso de investigación. Álvarez-Gayou lo denomina marco interpretativo. El diseño, así como la muestra, el análisis y la recolección de los datos, se manifiesta desde el planteamiento del problema hasta el trabajo de campo y sufre cambios, aun cuando es más bien una manera de examinar el fenómeno de interés. Dentro ámbito del diseño se ejecutan las actividades a continuación: inmersión inicial y profunda en el ambiente, recolección de los datos, estancia en el campo, generación de teoría y análisis de los datos.

#### **MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN**

##### **Investigación Cuantitativa.**

Según Rivero (2008) el enfoque cuantitativo representa un conjunto de procesos de manera secuencial, que debe cumplir paso a paso con un orden estricto cada etapa. La cual se basa en datos numéricos y estadísticos para obtener los resultados medibles.

##### **Investigación Cualitativa.**

El enfoque cualitativo es el método de investigación que recolecta y analiza datos no cuantitativos, está más enfocada a investigaciones de temas sociales, busca la razón de ser de las cosas. Se basa en la observación de poblaciones pequeñas, unas de las técnicas que se utilizan para la obtención de información es la entrevista y el análisis de documentos. (Rivero, 2008)

La metodología de investigación a utilizar en este trabajo de titulación es cualitativo, ya que este método nos permite evaluar los procesos relacionados con la

distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del Cantón Chone para luego elaborar una guía de controles claves que mitiguen el riesgo de errores.

## ESTUDIO DE CASO

De acuerdo con Simons (2011) el estudio de caso es un enfoque que busca investigar la unicidad, la particularidad de un caso único, que acontece en la realidad, mediante la descripción y el análisis intensivo. El desarrollo del estudio de caso se desarrolla a través de un proceso progresivo y cíclico que presentaremos a continuación, el cual empieza desde la definición del tema a investigar. Estos temas se estudian en profundidad en la unidad de análisis, se recolectan los datos, se analizan, interpretan y validan, para luego proceder a redacta el caso.

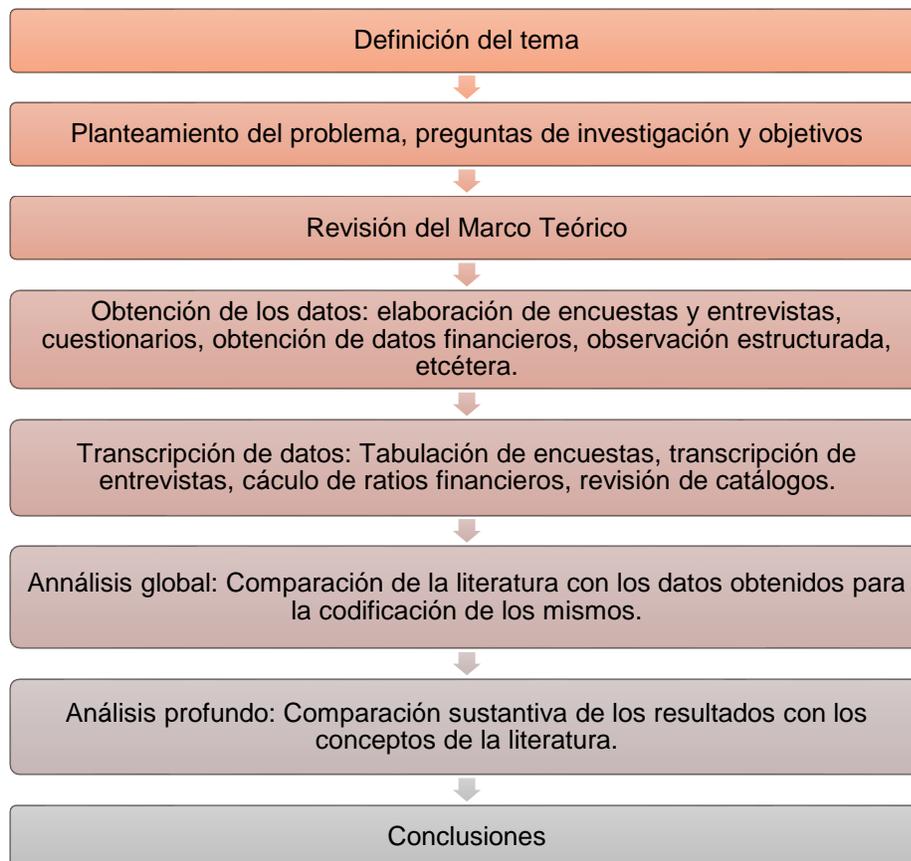


Figura 15: Proceso metodológico en el Estudio de Caso. Martínez (2006)

Este enfoque según Bernal (2010) implica aspectos explicativos y descriptivos de los temas objeto de estudio, es indispensable contar con un marco de referencia teórico, aunque estos ponen hincapié en el trabajo de campo, enlazado con los temas relevantes que los dirigen, para interpretar y analizar la información obtenida.

En la investigación se realizó el estudio de caso como método, que facilitará el análisis exhaustivo y comprensión del caso, la técnica de la encuesta a través de un cuestionario o conjunto de preguntas, que se va a utilizar para la recolección de información.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

Basados en el proceso metodológico en el estudio de caso de Carazo (2006) para la elaboración del proyecto de titulación, se desarrollarán los pasos detallados a continuación:

1. Definición del tema del proyecto
2. Planteamiento del problema, formulación del problema, objetivos, justificación.
3. Elaboración del Marco Teórico
4. Obtención de datos:
  - Datos del proyecto
  - Elaboración de entrevista estructurada
  - Elaboración del cuestionario
5. Transcripción y análisis de datos:
  - Transcripción sobre la inversión de la obra
  - Análisis del cuestionario de control interno
  - Transcripción de los recursos y proceso de la obra
  - Análisis del proceso de la obra
  - Análisis de la ley de compras públicas
6. Desarrollo de la guía de controles claves
  - Validación de la guía

## 7. Conclusiones y Recomendaciones

### TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN

#### **Entrevista.**

Según Vargas (2012) La entrevista cualitativa permite la recopilación de datos detallados a partir de que la persona que informa comparte oralmente con el investigador aquello referente a un tema o evento particular. Los tipos de entrevistas son los siguientes:

*Entrevista estructurada:* Todas las preguntas son respondidas por la misma serie de preguntas preestablecidas en la entrevista estructurada con un límite de categorías por respuestas. De este modo, las preguntas se desarrollan con anticipación y se proponen a las personas entrevistada con cierta sistematización o rigidez.

*Entrevista no estructurada:* La entrevista no estructurada puede suministrar una mayor amplitud de datos con respecto a las otros tipos de entrevista cualitativa, el bosquejo de preguntas y secuencia no está predeterminado, las preguntas pueden ser de carácter abierto y el entrevistado tiene que construir la respuesta.

*Entrevista grupal:* Este tipo de entrevista es la realizada con un pequeño conjunto de personas sobre un tema previamente definido, el número de personas usualmente es de seis a ocho participantes, en donde la entrevista dura de una hora y media a dos horas.

En el proyecto de investigación se utilizará la entrevista estructurada debido al planteamiento y desarrollo del cuestionario de evaluación del control interno en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone, el cual contiene una serie de preguntas preestablecidas.

## **Cuestionario.**

Es una de las técnicas más usadas para la recopilación de datos de acuerdo con Torres (2010); el cuestionario es un conjunto de preguntas elaboradas con la finalidad de producir datos necesarios, para alcanzar los objetivos del proyecto de investigación. Un diseño incorrecto recolecta datos incompletos, información imprecisa y genera información poco confiable. Es necesario tener claros los objetivos y las preguntas de investigación antes de iniciar la elaboración de un cuestionario. Igualmente, es necesario poseer seguridad de que los datos podrán conseguirse usando los métodos de que se requiere y dispone el objeto de estudio.

La técnica del cuestionario es la herramienta que se ha utilizado en el presente proyecto de titulación, la cual facilitará la obtención de datos referentes al control interno en la Municipalidad del Cantón Chone, provincia de Manabí. Para garantizar una ágil y eficiente recolección de información según lo antes descrito en el marco teórico de nuestra investigación sobre la metodología para la evaluación de control interno, existen dos tipos de preguntas en la elaboración de un cuestionario: abiertas y cerradas. Las preguntas del cuestionario para la evaluación del control interno en el presente trabajo de titulación serán de tipo abiertas, donde las opciones a responder son: SI o NO, además de posibles comentarios que puedan ofrecer los encuestados.

## **Población y Muestra.**

De acuerdo con Torres (2010) la población es el conjunto de personas, organizaciones o situaciones y factores a los cuales se refiere la investigación y la muestra es la parte de la población que se escoge, de la cual realmente se obtiene la información para el desarrollo del estudio.

En la investigación se tiene como población a los siguientes servidores públicos de la Municipalidad de Cantón Chone, provincia de Manabí: la jefa del departamento de dirección financiera, un miembro del departamento de obras públicas (fiscalizadora), el jefe del departamento de planificación, la asistente del auditor interno y al jefe del

departamento de gestión ambiental; los cuales fueron escogidos debido a sus funciones relacionadas con la distribución de los recursos para la remodelación de la avenida Eloy Alfaro fueron seleccionados competencia se les realizará una entrevista estructurada. La muestra en el 100% de la población.

## **CAPÍTULO III**

### **TRANSCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS**

#### **INVERSIÓN DE LA OBRA**

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chone se responsabilizará de la inversión en la construcción de la obra civil comprendida de los siguientes elementos:

- Construir el puente Velasco Ibarra de H.A. L=38 metros sobre la calle Atahualpa y Malecón del Río Chone, la cual queda contemplada como acceso vehicular, peatonal y ciclismo.
- Construir la vía de Pavimento Rígido de Hormigón armado de e=22cm con un cambio de suelo de e=1.2m, a lo largo de los 2.4km de la avenida Eloy Alfaro desde los Puentes Otto Arosemena y Velasco Ibarra.
- Construir el parque lineal, a lo largo de los 2.4km de la avenida Eloy Alfaro desde los Puentes Otto Arosemena y Velasco Ibarra.

El monto total del proyecto es de \$ 8'483,000 (OCHO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL DÓLARES) SIN IVA.

En la siguiente tabla se observa los rubros y costos globales del proyecto “Repavimentación urbana de la avenida Eloy Alfaro con pavimento rígido desde el puente Otto Arosemena hasta la abscisa 2+400 (ingreso a la ciudadela 30 de marzo) y construcción del puente Atahualpa”

**Tabla 14: Rubros y Costos Globales del Proyecto**

<i>Rubro / Descripción</i>	<i>Precio global</i>
<b>Preliminares</b>	<b>1.503.221</b>
<b>Estructura del pavimento</b>	<b>3.606.879</b>
<b>Estructuras de hormigón.- bordillos, aceras, parterres, y rampas</b>	<b>1.204.113</b>
<b>RED DE ALCANTARILLADO PLUVIAL</b>	
<b>Preliminares</b>	320.568
<b>RED DE ALCANTARILLADO SANITARIO</b>	
<b>Preliminares</b>	146.609
<b>Sistema de agua potable</b>	1.549
<b>Sistema de iluminación vial</b>	225.752
<b>Señalización horizontal</b>	96.494
<b>Señalización vertical</b>	9.404
<b>Paisajismo y mobiliario urbano</b>	321.078
<b>Mitigación ambiental</b>	9.807
<b>Varios puente Otto Arosemena</b>	4.434
<b>PUENTE ATAHUALPA</b>	
<b>Preliminares</b>	8.345
<b>Infraestructura</b>	424.504
<b>Sub – estructura</b>	120.780
<b>Superestructura</b>	305.005
<b>Relleno de accesos y protecciones</b>	165.807
<b>Mitigación ambiental</b>	8.651
<b>SUBTOTAL:</b>	<b>8.483.000</b>
<b>IVA 12%:</b>	1.017.960
<b>TOTAL:</b>	<b>9.500.960</b>

*Nota:* Son Nueve millones quinientos mil novecientos sesenta dólares (CIFRAS ENTERAS). Elaborado por: Ing. John Ch. Moreira Gutiérrez

## **CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO**

El cuestionario es una técnica cualitativa utilizada para la evaluación del control interno mediante la recolección de datos, se encuentra basada en preguntas dirigidas a las personas responsables de los diferentes procedimientos dentro de la entidad. El tipo de cuestionario a continuación se lo elaboró en base a los temas más relevantes y vinculados con el control interno en la distribución de recursos para la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del Cantón Chone presentados en las “Normas de Control Interno

para el Sector Público de la República del Ecuador”. Únicamente se completó un cuestionario mediante entrevistas personales con un tipo de preguntas cerradas, dirigidas a los siguientes servidores públicos de la Municipalidad de Chone, provincia de Manabí: la jefa del departamento de dirección financiera, un miembro del departamento de obras públicas (fiscalizadora), el jefe del departamento de planificación, la asistente del auditor interno y al jefe del departamento de gestión ambiental. (Ver anexo 3)

### **Análisis del cuestionario de evaluación del control interno.**

Luego de realizar las entrevistas mediante la utilización del cuestionario de evaluación del control interno, procedemos a realizar el siguiente análisis de los resultados obtenidos.

- No es de conocimiento de los servidores públicos de la Municipalidad del cantón Chone el código de ética de la institución, el cual es necesario para establecer en los servidores públicos los lineamientos para una buena administración y uso de los recursos del Estado.
- La Municipalidad del cantón Chone no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación para la determinación del cumplimiento de los objetivos institucionales, sistema que debe ser implementado con la finalidad de determinar si las actividades que están realizando los servidores públicos se están realizando de manera correcta y aseguran el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- La Municipalidad del cantón Chone no cuenta con un plan anual de capacitación institucional, el cual debe ser elaborado e implementado para mejorar el desempeño y productividad laboral de los servidores públicos de la entidad.
- No se realizan las evaluaciones de desempeño a los servidores públicos de la Municipalidad del cantón Chone, procedimiento que es de suma importancia para

la identificar a los servidores que necesitan recibir capacitación para el mejoramiento de los resultados en las funciones que realiza.

- La Municipalidad del cantón Chone no cuenta con un manual de clasificación de puestos y funciones, lo que genera una falta de responsabilidad de las actividades desempeñadas por los servidores públicos de la entidad.
- El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone no realiza en todos los casos la selección del personal de los procesos establecidos en las disposiciones legales, como el proceso de evaluación de mérito y oposición.
- El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone no realiza el mantenimiento durante los meses posteriores al término de las obras construidas, procedimiento actualmente asignado al contratista de la obra, lo que constituye una falta a las Normas de Control Interno del Sector Público, la cual establece la realización del mismo. El mantenimiento posterior a la construcción de las obras es un proceso indispensable para garantizar la durabilidad y vida útil del proyecto.
- La Municipalidad del cantón Chone no realiza el seguimiento y evaluación posterior a la entrega de las obras, procedimiento necesario para la verificación de la calidad y vida útil de la obra construida.

## PROCESO ESTABLECIDO PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE LA OBRA

En la siguiente tabla se observa los rubros, unidad, cantidad y precios del proyecto “Repavimentación urbana de la avenida Eloy Alfaro con pavimento rígido desde el puente Otto Arosemena hasta la abscisa 2+400 (ingreso a la ciudadela 30 de marzo) y construcción del puente Atahualpa” el cual incluye las actividades a realizar con su respectivo detalle de precios unitarios, unidades y cantidad, el cual será utilizado para el desembolso durante el tiempo de duración de la obra cumpliendo con el presupuesto establecido para la misma.

**Tabla 15:** Proceso establecido para la distribución de recursos del proyecto

<u>No.</u>	<u>Rubro / Descripción</u>	<u>Unidad</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Precio unitario</u>	<u>Precio global</u>
<b>Preliminares</b>					<b>1.503.220</b>
1	Derrocamiento de elementos estructurales	m2	500,000	3,73	1.865
2	Replanteo y Nivelación en vía	m2	38.400,000	0,88	33.792
3	Excavación y desalojo en maquina hasta 5 Km	m3	57.600,000	3,92	225.792
4	Derrocamiento y desalojo de parterre existente	m2	2.978,100	4,39	13.074
5	Derrocamiento y desalojo de acera existente espesor=(5-10)cm	m2	10.137,800	3,41	34.570
6	Remoción de pavimento existente, incluido desalojo	m2	38.400,000	3,74	143.616
7	Reconformación de la subrasante	m2	38.400,000	0,64	24.576
Transporte de materiales					
8	Transporte de material filtrante, mejoramiento, sub-base y lastre	m3-km	5.129.679,040	0,20	1.025.936
<b>Estructura del pavimento</b>					<b>3.606.878</b>
9	Terraplén.- relleno con material local, compactado e hidratado	m3	28.849,320	6,82	196.752
10	Material filtrante de 2" a 4" e=40cm	m3	16.320,000	13,92	227.174
11	Material de mejoramiento seleccionado e=50cm	m3	20.400,000	7,75	158.100
12	Sub base granular clase 3 e=30cm	m3	12.240,000	9,72	118.973
13	Pavimento de hormigón de cemento portland e=22cm	m3	10.348,650	227,90	2.358.457
14	Acero de refuerzo para pavimento	kg	214.010,080	2,10	449.421
15	Corte y sellado de varillas (con disco de diamante lubricado con agua)	ml	20.035,810	3,14	62.912

Continua 

<u>No.</u>	<u>Rubro / Descripción</u>	<u>Unidad</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Precio unitario</u>	<u>Precio global</u>
16	Curador superficial para losa	m2	40.800,000	0,86	35.088
<b>Estructuras de hormigón.- bordillos, aceras, parterres, y rampas</b>					<b>1.204.112</b>
17	Replanteo y nivelación en aceras y parterres	m2	24.721,930	0,54	13.350
18	Excavación manual	m3	4.944,390	3,89	19.234
19	Relleno con material seleccionado para aceras y parterres	m3	4.944,390	7,63	37.726
20	Bordillo interior de hormigón simple fuerza=180 kg/cm2 secc. 15x45cm	ml	4.864,970	13,24	64.412
21	Bordillo cuneta, fc=210 kg/cm2	ml	4.683,630	21,12	98.918
22	Bordillo de h.s. para parterre central, fc=210 kg/cm2	ml	4.663,950	22,90	106.804
23	Rampas para minusválidos fc=210 kg/cm2	m2	210,400	27,08	5.698
24	Relleno con material de lastre, hidratado y compactado para aceras y parterres	m3	8.652,680	5,40	46.724
25	Acera y parterre de hormigón fc=210 kg/cm2, e=10cm	m2	37.415,570	17,06	638.310
26	Granito lavado	m2	2.665,240	23,46	62.527
27	Porcelanato antideslizante de alto tráfico	m2	3.331,550	32,46	108.142
28	Hormigón ciclópeo Fc= 180 Kg/cm2 60% h. s., 40% piedra	m3	15,000	151,22	2.268
<b>Red de alcantarillado pluvial</b>					<b>320.568</b>
<b>Preliminares</b>					
29	Replanteo y nivelación para aguas lluvias	ml	3.234,350	0,49	1.585
30	Excavación de zanja para aguas lluvias a maquina	m3	1.477,260	3,90	5.761
31	Desalojo de material (cargado y desalojado a máquina en sitio)	m3	312,480	1,73	541
32	Relleno compactado con vibro apisonador en zanja	m3	1.164,780	2,94	3.424
33	Sum + instalación de tubería de pvc 600 mm, incluye cama de arena	ml	20,400	157,15	3.206
34	Sum + instalación de tubería pvc 500 mm, incluye cama de arena	ml	656,900	116,41	76.470
35	Sum + instalación de tubería pvc 400 mm, incluye cama de arena	ml	900,900	76,40	68.829
36	Sum + instalación de tubería pvc 300 mm, incluye cama de arena	ml	1.800,150	48,71	87.685
37	Preparación de fondo de zanja	m2	1.940,610	2,69	5.220
38	Pozo de revisión h=0.00 - 2.00 m (tapa de HF, cerco y peldaño)	u	17,000	825,66	14.036
39	Pozo de revisión h=2.00 - 4.00 m (tapa de HF, cerco y peldaño)	u	15,000	1.183,37	17.751

Continua 

<u>No.</u>	<u>Rubro / Descripción</u>	<u>Unidad</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Precio unitario</u>	<u>Precio global</u>
40	Sum + instalación de sumideros de calzada de H.S. 1,00 x 0,60 m, e=20cm	u	87,000	390,60	33.982
41	Subida y bajada de pozos de revisión existentes	u	20,000	90,91	1.818
42	Bombeo de agua en pozos y zanjas	hora	50,000	5,20	260
<b>Red de alcantarillado sanitario</b>					<b>148.157</b>
<b>Preliminares</b>					
43	Replanteo y nivelación para aguas sanitarias	ml	741,150	0,49	363
44	Excavación de zanja para A.A.S.S. a máquina	m3	8.711,780	3,90	33.976
45	Desalojo de material (cargado y desalojado a máquina en sitio)	m3	372,500	1,73	644
46	Relleno compactado con vibro apisonador en zanja	m3	8.339,280	2,94	24.517
47	Sum + instalación de tubería pvc 450 mm, incluye cama de arena	ml	82,150	101,83	8.365
48	Sum + instalación de tubería pvc 400 mm, incluye cama de arena	ml	659,000	75,58	49.807
49	Sum + instalación de tubería pvc 200 mm, incluye cama de arena	ml	30,000	27,65	830
50	Sum + instalación de tubería pvc 160 mm, incluye cama de arena	ml	30,000	16,74	502
51	Sum + instalación de tubería pvc 110 mm, incluye cama de arena	ml	40,000	10,81	432
52	Preparación de fondo de zanja	m2	444,690	2,69	1.196
53	Pozo de revisión h=2.00 - 4.00 m (tapa de HF, cerco y peldaño)	u	6,000	1.183,37	7.100
54	Pozo de revisión h=4.00 - 6.00 m (tapa de HF, cerco y peldaño)	u	10,000	1.449,52	14.495
55	Subida y bajada de pozos de revisión existentes	u	16,000	90,91	1.455
56	Subida de cajetín	u	20,000	28,67	573
57	Caja de revisión prefabricada con tapa 0,6 x 0,6 x 0,6 m	u	20,000	96,79	1.936
58	Excavación manual en acometidas	m3	40,000	3,89	156
59	Bombeo de agua en pozos y zanjas	hora	50,000	5,20	260
<b>Sistema de agua potable</b>					<b>1.549</b>
60	Reparación de tubería de A.A.P.P	u	30,000	25,21	756
61	Reparación de guías domiciliarias A.A.P.P. de 1/2"	u	60,000	13,21	793
<b>Sistema de iluminación vial</b>					<b>3.386,06</b>
62	Retiro y transporte de postes de luz metálicos en parterre	u	3,000	31,66	95
63	Retiro y transporte de postes de luz de hormigón en parterre	u	52,000	63,29	3.291

Continúa



<u>No.</u>	<u>Rubro / Descripción</u>	<u>Unidad</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Precio unitario</u>	<u>Precio global</u>
64	Reubicación de postes de hormigón, incluido desmontaje y montaje de líneas de electricidad alta y baja tensión	u	20,000	611,23	12.225
65	Desmontaje y montaje de transformadores existentes	u	15,000	154,49	2.317
66	Caja de distribución de H.S. para iluminación 0,6 x 0,6 m	u	79,000	84,23	6.654
67	Punto de iluminación 220 voltios	pto	202,000	41,94	8.472
68	Tubo pvc reforzado 2"	ml	400,000	4,57	1.828
69	Manguera 3/4"	ml	171,010	1,08	185
70	Tablero control de luminarias 0,3 x 0,3 m	u	5,000	127,14	636
71	Transformador de 15 kw monofásico	u	5,000	1.993,92	9.970
72	Poste de h.a. de 12 mts x 500 kg	u	5,000	414,65	2.073
73	Puesta a tierra para transformador	u	5,000	146,48	732
74	Puesta a tierra para luminarias	u	1,000	146,48	146
75	Acometida energía regulada paquete (2 fase #6 + 1#12)	ml	1.253,790	34,84	43.682
76	Acometida energía regulada 2 fase #6	ml	180,000	25,88	4.658
77	Tubo pvc reforzado 1"	ml	1.292,790	3,85	4.977
78	Seccionadores unipolares de 15 kva - 100 a	u	5,000	136,79	684
79	Base de H.S. para poste metálico	u	103,000	63,56	6.547
80	Poste metálico tipo ornamental, h=9m incluido instalación, 2 brazos, 2 luminarias y accesorios	u	95,000	1.150,38	109.286
81	Poste metálico tipo ornamental, h=9m incluido instalación, 1 brazos, 1 luminarias y accesorios	u	8,000	911,72	7.294
<b>Señalización horizontal</b>					<b>96.494</b>
82	Marcas de pavimento (pintura termoplástica) paso cebra línea blanca 3,00 x 0,50 m	ml	1.989,000	13,07	25.996
83	Marcas de pavimento (pintura termoplástica) línea de división de carril circulación amarilla	ml	4.800,000	5,36	25.728
84	Marcas de pavimento (pintura termoplástica) línea de borde de carril blanca	ml	7.145,620	5,36	38.301
85	Marcas sobresalidas, tachas reflectivas en el pavimento división del carril amarilla	u	402,000	5,10	2.050
86	Marcas sobresalidas, tachas reflectivas en el pavimento división del carril blanca	u	800,000	5,10	4.080
87	Marcas de pavimento (flechas termoplásticas) flecha de frente	u	18,000	12,08	217
88	Marcas de pavimento (flechas termoplásticas) flecha de frente + viraje izq. o der.	u	8,000	15,14	121

Continúa



<u>No.</u>	<u>Rubro / Descripción</u>	<u>Unidad</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Precio unitario</u>	<u>Precio global</u>
89	Señales al lado carretera: restrictiva de velocidad máxima 0,6 x 0,6 m	u	8,000	141,01	1.128
90	Señales al lado carretera: no rebasar 0,6 x 0,6 m	u	8,000	141,01	1.128
91	Señales a lado del carretera: Para de buses 0.60x0.60	u	10,000	142,08	1.421
92	Señales al lado carretera: restrictiva vía compartida 0,45 x 0,3 m	u	2,000	127,57	255
93	Señales al lado carretera: restrictiva reduzca la velocidad 0,6 x 0,6 m	u	8,000	141,01	1.128
94	Señales al lado carretera: informativa zona escolar 1,00 x 0,6 m	u	4,000	158,16	633
95	Señales al lado carretera: informativa fin zona escolar 0,75 x 0,6 m	u	4,000	146,39	586
96	Señales a lado de la carretera: Informativa intersecciones de calle 1.00x0.3m	u	22,000	142,08	3.126
<b>Paisajismo y mobiliario urbano</b>					<b>321.078</b>
97	Rejilla de piso para árbol	u	392,000	238,87	93.637
98	Banca decorativa de hierro fundido l= 1,50 m	u	112,000	407,78	45.671
99	Basurero metálico de acero inoxidable tipo ornamental	u	60,000	189,60	11.376
100	Palmeras ornamentales	u	142,000	94,74	13.453
101	Área plantada (árboles y plantas nativas de la ciudad)	u	250,000	14,92	3.730
102	Bolardos metálicos	u	65,000	78,61	5.110
103	Pérgola metálica de tubo de 15 cm x 5 cm x 2 mm	m2	184,380	72,52	13.371
104	Sum. Colocación de Juego infantil: disco sin fin	u	2,000	750,13	1.500
105	Sum. Colocación de Juego infantil: sube y baja para niños de 3 a 5 años	u	1,000	766,33	766
106	Sum. Colocación de Juego infantil: columpios de colores en estructura metálica	u	2,000	755,17	1.510
107	Sum. Colocación de Juego infantil: resbaladera	u	1,000	857,11	857
108	Sum. Colocación de Kiosko metálicos	u	2,000	1.598,22	3.196
109	Mural cerámico	m2	386,680	172,13	66.559
110	Poste metálico ornamental 4mts incluye luminaria	u	14,000	533,34	7.467
111	Suministro + instalación de Pileta (incluye sistema hidráulico de bombeo)	glb	6,000	4.621,25	27.728
112	Suministro + instalación de Pileta en forma de Guitarra (incluye sistema hidráulico de bombeo)	glb	1,000	21.663,11	21.663
113	Áreas verdes – jardinería	m2	238,500	14,60	3.482
<b>Mitigación ambiental#1</b>					<b>9.807</b>

Continua



<u>No.</u>	<u>Rubro / Descripción</u>	<u>Unidad</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Precio unitario</u>	<u>Precio global</u>
114	Equipos de protección para el personal	u	30,000	24,14	724
115	Agua para el control de polvo	m3	2.000,000	1,50	3.000
116	Cuñas radiales y prensa escrita	u	4,000	360,00	1.440
117	Charlas de capacitación al personal (manejo ambiental y seguridad industrial)	u	2,000	299,04	598
118	Cintas de señalización con barreras móviles	ml	1.000,000	0,56	560
119	Señalización de seguridad tipo caballete 0.70 x 0.50 m	u	5,000	137,46	687
120	Rótulos ambientales de 1.20 x 0.80 m tipo pedestal	u	5,000	138,82	694
121	Señalización de seguridad tipo pedestal 0.60 x 0.60 m	u	5,000	78,55	393
122	Letrero informativo de la obra	u	3,000	328,62	986
123	Cono de señalización vial	u	30,000	24,17	725
<b>Varios: puente Otto Arosemena</b>					<b>4.434</b>
124	Pintura para barandas de h.a. para el puente Otto Arosemena	m2	106,000	6,18	655
125	Asfalto tipo rc-250 para imprimación	lts	420,000	0,54	227
126	Carpeta asfáltica 2"	m2	328,500	9,10	2.989
127	Transporte de mezcla asfáltica	m3-km	1.874,820	0,30	562
<b>PUENTE ATAHUALPA</b>					<b>1.033.094</b>
<b>Preliminares</b>					
128	Replanteo y nivelación en puente	m2	471,200	0,88	415
129	Perforaciones mecánicas	ml	89,000	89,11	7.931
<b>Infraestructura</b>					
130	Desmontaje de estructura metálica	Kg	2.025,000	5,66	11.462
131	Derrocamiento de estructura de hormigón de puente existente	m3	24,320	21,68	527
132	Excavación y desalojo en máquina para puente	m3	170,000	4,75	808
133	Pilotes pre barrenados de h.a. (fc= 280 kg/cm2, d= 0.80 m)	ml	664,000	618,56	410.724
134	Material filtrante	m3	75,000	13,12	984
<b>Sub – estructura</b>					
135	Tubo pvc para drenaje d= 110 mm para losa de tableros	ml	21,000	5,52	116
136	Hormigón estructural de cemento portland clase c fc=180 kg/cm2	m3	11,000	177,96	1.958
137	Hormigón simple clase c fc= 280 kg/cm2	m3	393,020	250,76	98.554
138	Acero de refuerzo fy= 4200 kg/cm2	kg	8.796,000	2,10	18.472
139	Apoyo de neopreno dureza shore 60 e= 30 mm	u	10,000	147,80	1.478

Continua 

<u>No.</u>	<u>Rubro / Descripción</u>	<u>Unidad</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Precio unitario</u>	<u>Precio global</u>
140	Mortero de alta resistencia para asientos de las vigas en puentes nuevos e= 5 cm	u	10,000	20,36	204
<b>Superestructura</b>					
141	Estructura de hormigón pre comprimido (viga tipo bulb-t h= 2.30 mts, l= 38 mts, fc= 350 kg/cm2	u	5,000	29.892,00	149.460
142	Transporte y montaje de viga bulb-t post h= 2.30 mts, l= 38 mts	u	5,000	3.229,26	16.146
143	Hormigón clase c fc= 280 kg/cm2	m3	108,000	250,76	27.082
144	Hormigón clase c fc= 210 kg/cm2, barandas	m3	80,000	22,81	1.825
145	Curador superficial para losa	m2	471,200	0,86	405
146	Junta de dilatación y contracción tipo transflex	m	12,600	618,30	7.791
147	Tubo pvc para drenaje d= 110 mm para losa de tableros	m	23,400	5,52	129
148	Acero de refuerzo fy= 4200 kg/cm2	kg	40.795,270	2,10	85.670
149	Tubo H.G. d= 3" x 3 mm para pasamanos	m	228,000	19,33	4.407
150	Pintura de acero estructural	m2	3.900,000	3,10	12.090
<b>Relleno de accesos y protecciones</b>					
151	Derrocamiento de elementos estructurales.	m2	1.240,000	3,73	4.625
152	Desbroce, desbosque y limpieza	Ha	1,040	242,44	252
153	Excavación en suelo a máquina	m3	561,640	3,78	2.123
154	Terraplén.- relleno con material local i/t, compactado e hidratado	m3	111,570	6,79	758
155	Material del préstamo importado	m3	423,600	4,78	2.025
156	Base clase 1 (TIPO A)	m3	203,680	11,14	2.269
157	Sub base granular clase 3	m3	330,560	9,36	3.094
158	Transporte de Material de base, sub base, filtrante y material de préstamo importado	m3-km	84.692,880	0,20	16.939
159	Asfalto tipo rc-250 para imprimación	lts	364,800	0,54	197
160	Carpeta asfáltica 2"	m2	243,200	9,10	2.213
161	Transporte de mezcla asfáltica	m3-km	997,120	0,30	299
162	Pavimento de hormigón de cemento portland fc=280 kg/cm2 e=22cm	m3	476,160	227,90	108.517
163	Acero de refuerzo para pavimento	kg	9.580,340	2,10	20.119
164	Corte y sellado de juntas (con disco de diamante lubricado con agua)	m	214,000	3,14	672
165	Anti sol (curador superficial para losa)	m2	1.984,000	0,86	1.706
<b>Mitigación ambiental</b>					
166	Equipos de protección para el personal	u	10,000	24,14	241
167	Cuñas radiales y prensa escrita	u	1,000	360,00	360

Continua 

<u>No.</u>	<u>Rubro / Descripción</u>	<u>Unidad</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Precio unitario</u>	<u>Precio global</u>
168	Charlas de capacitación al personal (manejo ambiental y seguridad industrial)	u	1,000	299,04	299
169	Cintas de señalización con barreras móviles	ml	100,000	0,56	56
170	Señalización de seguridad tipo caballete 0.70 x 0.50 m	u	6,000	137,46	825
171	Rótulos ambientales de 1.20 x 0.80 m tipo pedestal	u	2,000	138,82	278
172	Señalización de seguridad tipo pedestal 0.60 x 0.60 m	u	2,000	78,55	157
173	Letrero informativo de la obra	u	1,000	328,62	329
174	Reubicación de postes de luz	u	5,000	70,74	354
175	Cerramiento provisional de yute + desmontaje	ml	60,000	4,72	283
176	Poste metálico tipo ornamental, incl. instalación, 1 luminaria, 1 brazo y accesorios	u	6,000	911,63	5.470
<b>SUBTOTAL:</b>					<b>8.483.000</b>
<b>IVA 12%:</b>					<b>1.017.960</b>
<b>TOTAL:</b>					<b>9.500.960</b>

*Nota:* Tomado de la Municipalidad del cantón Chone, departamento de planificación.

## **Análisis del proceso establecido para la distribución de recursos de la obra.**

Observando los datos contenidos en la tabla de rubros en la cual se detallan los precios, unidad de medida y cantidad a utilizar en cada una de las actividades que se realizarán durante el proceso de construcción de la obra siendo así el proceso establecido por el Gobierno Autónomo del cantón Chone, para la distribución de recursos la cual utilizaremos como base objeto de análisis para determinar controles claves en las actividades especificadas en la misma, con la finalidad de optimizar los recursos.

El proceso preliminar de la obra consistirá en el derrocamiento de elementos de hormigón y pavimento, trazado y marcado de puntos importantes, trasladando los datos de los planos al terreno y marcarlos adecuadamente, derrocamiento de casas existente, de acuerdo a los parámetros de seguridad aceptado por el Fiscalizador, se estima que tendrá un precio de \$1.503.220 correspondiendo al 18% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo del este primer proceso corresponde al

transporte de material filtrante, mejoramiento, sub-base y lastre con un precio estimado global de \$ 1.025.935 representando el 18% del proceso preliminar.

El desarrollo de la estructura de pavimento estará constituido por materiales como: terraplén, material filtrante, material de mejoramiento, cemento portland, acero de refuerzo etc. Se estima que tendrá un precio de \$ 3.606.878 correspondiendo al 43% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo de este proceso corresponde al pavimento de hormigón de cemento portland, con un precio estimado global de \$ 2.358.457 representando el 65% del segundo proceso.

Las estructuras de hormigón como bordillos, aceras, parterres, y rampas se estiman que tendrán un precio de \$ 1.204.112 correspondiendo al 14% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo del este tercer proceso corresponde a la acera y parterre de hormigón con un precio estimado global de \$ 638.309,62 representando el 53% del proceso.

El proceso de instalación de la red de alcantarillado pluvial consistirá en el replanteo o trazado del eje de la conducción de agua tratada o de las redes de distribución, excavación y preparación de zanjas para la instalación de tuberías, suministro e instalación de calzada, en base a los datos que constan en los planos, se estima que tendrá un precio de \$ 320.568 correspondiendo al 4% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo del cuarto proceso corresponde al suministro, instalación de tubería y cama de arena con un precio estimado global de \$ 87.685 representando el 27% del cuarto proceso.

El proceso de instalación de la red de alcantarillado sanitario consistirá en el replanteo o trazado del eje de la conducción de agua tratada o de las redes de distribución, excavación y preparación de zanjas para la instalación de tuberías, relleno compacto con vibro apisonador, en base a los datos que constan en los planos, se estima que tendrá un precio de \$ 148.157 correspondiendo al 2% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo del quinto proceso corresponde al suministro,

instalación de tubería y cama de arena con un precio estimado global de \$49.807 representando el 34% del proceso.

El proceso de instalación de la red de alcantarillado pluvial consistirá en el replanteo o trazado del eje de la conducción de agua tratada o de las redes de distribución, excavación y preparación de zanjas para la instalación de tuberías, suministro e instalación de calzada, en base a los datos que constan en los planos, se estima que tendrá un precio de \$320.568 correspondiendo al 4% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo del sexto proceso corresponde al suministro, instalación de tubería y cama de arena con un precio estimado global de \$87.685 representando el 27% del proceso.

El sistema de agua potable se estima que tendrá un precio de \$1.549 correspondiendo al 0.02% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo de este proceso corresponde a la reparación de guías domiciliaria, con un precio estimado global de \$792 representando el 51% del séptimo proceso.

El sistema de iluminación vial consistirá en el desmontaje y montaje de los transformadores existentes que se encuentran en la zona donde se está interviniendo, construcción de cajas de revisión, montaje de tubería metálica, empotramiento de los postes metálicos, ubicación de los cables de luz, etc. Se estima que tendrá un precio de \$225.752 correspondiendo al 3% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo de este proceso corresponde a los postes metálicos tipo ornamental con un precio estimado global de \$109.286 representando el 48% del proceso.

El proceso de señalización horizontal y vertical de la avenida Eloy Alfaro se estima que tendrá un precio de \$ 105.898 correspondiendo al 1% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo de este proceso corresponde a las marcas de pavimento, con un precio estimado global de \$ 38.300 representando el 36% del noveno y décimo proceso.

El paisajismo y mobiliario urbano consistirá en el suministro e instalación de base metálica para los árboles, suministro e instalación de bancas basureros metálicos, colocación e instalación de los juegos infantiles y quioscos, Se estima que tendrá un precio de \$321.078 correspondiendo al 4% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo de este proceso corresponde a las rejilla de piso para los árboles con un precio estimado global de \$93.637 representando el 29% del proceso.

El proceso de mitigación ambiental y los procesos varios consistirán en charlas al personal sobre el manejo ambiental, señalización del área de la obra, señalización de temas para evitar el deterioro ambiental en las zonas de construcción, pintura para el puente Otto Arosemena, etc. Se estima que tendrá un precio de \$14.241 correspondiendo al 0,17% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo de este proceso corresponde al agua para el control del polvo con un precio estimado global de \$3.000 representando el 21% del proceso.

La construcción del puente Atahualpa consistirá en la cimentación de los niveles de la subestructura, desmontaje del puente existente, derrocamiento de las bases de hormigón del puente existente, fundimiento del hormigón etc. Se estima que tendrá un precio de \$ 1.033.094 correspondiendo al 12% del precio estimado total de la obra y en donde el rubro más significativo de este proceso corresponde a los pilotes pre barrenados con un precio estimado global de \$410.723 representando el 40% del proceso.

## **Análisis e interpretación de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.**

Luego de analizar la ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública e identificar los procesos para la misma, notamos que el medio que utiliza (Portal de compras públicas) contribuye de gran manera a la transparencia de información y otorga oportunidad para que cualquier proveedor previamente registrado que se interese en participar en el proceso pueda hacerlo, se observa que está orientada a incentivar la contratación de personal nacional y local en donde se requiere dar inicio al proyecto, compra de bienes o servicios, dando prioridad a las personas que viven en ese sector con la finalidad de dar oportunidad de empleo y mejorar la calidad de vida de los habitantes, el portal contiene información acerca del servicio requerido, requisitos y plazos para presentar la propuesta, así como también mantiene el control de los proveedores incumplidos de esta manera, al ser público el proceso, brinda una mayor confiabilidad en el manejo de los recursos públicos ya que para aceptar una propuesta esta debe cumplir con parámetros en cuanto a precios, especificaciones técnicas y cláusulas las cuales son publicadas por este medio, así como también exige la participación de al menos cinco ofertas, evitando de esta manera dar preferencia o favorecer a alguien convenientemente.

En el caso de las obras públicas el control que se establece para la adjudicación de un contrato es que otorgue una garantía de fiel cumplimiento es decir un valor equivalente al 5% del contrato, previniendo el incumplimiento del mismo ya sea por mala calidad de materiales o por no cumplir con las especificaciones técnicas, evitando el gasto adicional ocasionado por estos hechos, de esta manera se garantiza el uso correcto de los recursos del estado, este es un control que utiliza el Estado para no verse afectado, pero las obligaciones o responsabilidad del buen manejo del recurso también es para la entidad contratante ya que esta tiene responsabilidad pecuniaria y penal de ser el caso.

El proceso para la contratación pública es muy claro, así como las obligaciones y sanciones que establece por los incumplimientos, pero también es cierto que no en todos

los casos se verifica que esto se cumpla por lo cual es necesario implementar nuevos controles con la finalidad de que los recursos del estado sean administrados de manera óptima logrando así que estos no sean sobre estimados en obras o en la adquisición de bienes, si no que por el contrario se maneje de manera eficiente sin desperdiciar recursos, para que estos puedan ser utilizados en la comunidad en nuevos y más proyectos mejorando la calidad de vida de sus habitantes sin que esto afecte al presupuesto del Estado.

Una vez concluido el entendimiento de la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública podemos identificar controles para el buen uso y administración de los recursos públicos.

### **Controles ejercidos en la Ley de Contratación Pública.**

La presente ley establece controles para asegurar el cumplimiento de los procesos de contratación pública tanto para oferentes como entidades contratantes, como los siguientes:

- El Instituto Nacional de Contratación Pública solicitara información acerca del proceso de contratación a entidades públicas o privadas según sea el caso y esta deberá ser entregada máximo en 10 días desde la solicitud, con la finalidad de constatar que se esté cumpliendo con las disposiciones establecidas en la ley.
- En caso de contratación de consultorías extranjeras esta deberá ser aprobada por el Instituto Nacional de Contratación Pública demostrando que le país no cuenta con este tipo de servicios, antes de proceder a realizar dicha contratación.
- En el caso de la subasta inversa una vez aprobada se deberá subir de manera obligatoria al portal de compras públicas los resultados para las auditorias pertinentes y verificar se cumplan con el proceso para realizar misma.

- En el proceso de ejecución de una obra la entidad deberá delegar la responsabilidad supervisar que se cumplan con las especificaciones técnicas y calidad establecidas en el contrato.
- Para la adquisición de bienes inmuebles se deberá contar con una declaratoria de utilidad pública y el precio fijado no podrá exceder el 10% del avalúo realizado por la municipalidad donde se encuentre ubicado.
- Para la suscripción del contrato es obligatoria el cumplimiento de garantía por fiel cumplimiento es equivalente al 5% del valor del contrato, garantía por anticipo y garantías técnicas para ciertos bienes.

Estos controles regulan el cumplimiento de los procesos establecidos en la presente ley los cuales se nota estar orientados a demostrar la transparencia y mejor distribución de los recursos públicos mejorando su administración.

## **CAPÍTULO IV**

### **DESARROLLO DE LA GUÍA DE CONTROLES CLAVES**

#### **Objetivo**

La presente Guía tiene como objeto establecer controles claves que garanticen la eficiente distribución de recursos y la transparencia de los procesos en la remodelación de la Avenida Eloy Alfaro del cantón Chone, provincia de Manabí.

#### **Alcance**

El alcance de la presente guía es describir controles claves en el proceso de distribución de recursos en la remodelación de la Avenida Eloy Alfaro del cantón Chone, dando cumplimiento a los criterios de Eficiencia, Transparencia, Calidad y Responsabilidad Ambiental y Social mencionados en el Art. 288 de la Constitución de la República del Ecuador. Estos criterios son recogidos en los Arts. 4 y 5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP; en el Art. 1 del Reglamento General de la Ley antes dicha, RGLOSNCP, y en las Normas de Control Interno emitidas por la Contraloría General del Estado, especialmente en el numeral 408 referido a Administración de Proyectos.

#### **Base Legal**

Constitución de la República del Ecuador.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos.

## Introducción

Con la finalidad de mejorar los procesos realizados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chone, tanto en el área administrativa como en la contratación pública, es necesario la identificación de controles para mitigar los riesgos de error en dichos procesos. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP establece que una vez realizadas las etapas de preinversión e inversión, estudios y ejecución tales como: el diagnóstico, el perfil, el estudio de prefactibilidad, de factibilidad y el diseño del proyecto, se procede con la aprobación del presupuesto, dando inicio al proceso de contratación pública el cual se divide en dos fases: la precontractual o de adjudicación del contrato, y la contractual o de ejecución de las obras.

Se procederá a analizar las fases precontractual y contractual para el desarrollo de controles claves en cada una de ellas, así como también se establecerán controles generales para el área administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chone, con la finalidad de asegurar la correcta distribución de los recursos humanos, técnicos y económicos, a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone.

## Aspectos Generales

### Definiciones.

**Adjudicación:** Es el acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado, surte efecto a partir de su notificación y solo será impugnable a través de los procedimientos establecidos en esta Ley. (LOSNCP Art. 6, numeral 1).

**Administrador del Contrato:** Es la persona encargada de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. Adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar. Si el contrato es de ejecución de obras velará

para que la fiscalización actúe de acuerdo a las especificaciones derivadas del contrato. (RGLOSNCAP Art. 121).

**Comisión Técnica:** Es el órgano técnico designado por la Máxima Autoridad de una dependencia u órgano público, que tiene a su cargo y responsabilidad llevar adelante los procesos previstos para cada concurso, y deberá actuar de conformidad con los pliegos aprobados para el efecto. (LOSNCAP Art. 42)

**Contratación Pública:** Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. (LOSNCAP Art. 6, numeral 5).

**Contratista:** Es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o asociación de éstas, contratada por las entidades contratantes para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría. (LOSNCAP.- Art. 6, numeral 6).

**Consultoría:** Se refiere a la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación. (LOSNCAP.- Art. 6, numeral 8).

**Guía:** Una guía es algo que dirige u orienta. Una guía puede ser el documento en el cual constan los principios o procedimientos para encauzar una cosa o el listado con informaciones que se refieren a un asunto específico. (Pérez y Merino, 2012)

**Tipos de guías:** Guías de Aprendizaje, de Comprobación, de Síntesis, de Aplicación, de Estudio, de Observación, de Motivación, de Refuerzo, de Nivelación, de Lectura, etc. (Pérez y Merino, 2012)

**Máxima Autoridad:** Quien ejerce administrativamente la representación legal de la entidad contratante. Para efectos de esta Ley, en los gobiernos autónomos

descentralizados, la máxima autoridad será el ejecutivo de cada uno de ellos. (LOSNCOP. Art. 6, numeral 16).

**Piegos:** Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP. Contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría. (LOSNCOP Arts. 6 numeral 24 y 31).

**Portal Compras públicas ([www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec)):** Es el Sistema Informático Oficial de Contratación Pública del Estado Ecuatoriano. (LOSNCOP Art. 6, numeral 25)

**Dirección Financiera:** Emite la certificación presupuestaria y realiza los pagos al contratista.

**Unidad Financiera:** Es la encargada de realizar la certificación presupuestaria.

## Controles Generales

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Chone para garantizar el buen manejo de recursos públicos y una apropiada ejecución de las normas establecidas deberá aplicar los siguientes controles.

- La máxima autoridad deberá hacer entrega del código de ética a los funcionarios públicos de la institución y realizar una capacitación para asegurar la comprensión del mismo.
- Observar el comportamiento ético de los servidores públicos mediante la creación de un comité de ética.
- El responsable del sistema organizativo- administrativo de la institución debe establecer una estructura jerárquica la cual le permita asignar

responsabilidad sobre sus funciones a cada uno de los servidores públicos mediante un manual de funciones.

- El responsable del departamento administrativo del personal deberá identificar perfiles de cargos a ocupar dentro de la organización para realizar el proceso de reclutamiento bajo los parámetros establecidos en la normativa legal.
- El responsable del departamento administrativo del personal deberá realizar un seguimiento del desempeño de los servidores públicos mediante un plan anual de evaluación.
- El responsable del departamento administrativo del personal deberá identificar el nivel de productividad de los servidores públicos e incentivar al cumplimiento de los objetivos mediante capacitaciones.

## **Controles en las Fases de Contratación Pública**

Para asegurar una correcta administración de los recursos públicos destinados a la construcción de la obra a realizarse en el cantón de Chone, durante el proceso de contratación pública se deben implementar los siguientes controles claves detallados a continuación para cada una de las fases.

### **Fase precontractual**

De acuerdo al Art. 49 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, la fase precontractual comprende la publicación de la convocatoria, el procedimiento de aclaraciones, observaciones y respuestas, contenidos y análisis de las ofertas, informes de evaluación hasta la adjudicación y notificación de los resultados de dicho procedimiento.

A continuación detallamos por medio del siguiente flujograma el proceso de la fase precontractual, asignando colores a los servidores a cargo de cada actividad, seguido por la descripción del proceso.

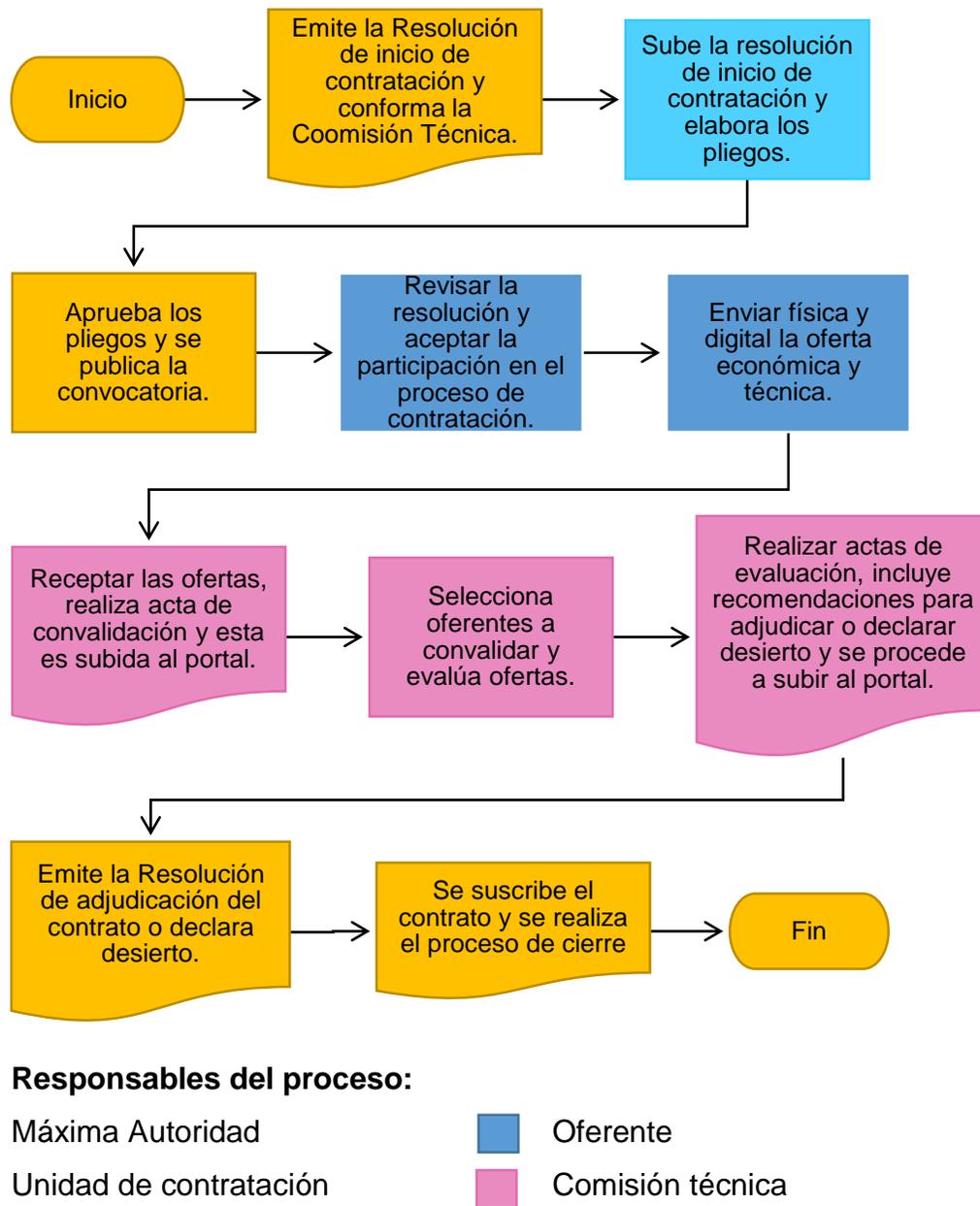


Figura 16: Proceso de la Fase Precontractual de la contratación. Secretaría Nacional de la Administración Pública (2011)

### Descripción del procedimiento de la fase precontractual.

1. Emitir la Resolución de inicio del proceso de contratación por parte de la máxima autoridad y conformar Comité de Contrataciones.

2. La Unidad de Contratación como responsable de la administración del Portal deberá subir la Resolución de inicio de contratación y conformación de la Comisión Técnica.
3. Comisión Técnica elabora Pliegos del proceso de contratación tomando como referencia los modelos elaborados por el SERCOP.
4. Máxima autoridad aprueba Pliegos y ordena su publicación en el Portal.
5. Proveedores revisan los Pliegos y deciden sobre su participación en el concurso.
6. El oferente presenta en físico y digital la oferta económica y técnica, y además la sube al Portal.
7. La Comisión Técnica recepta las ofertas e inicia su evaluación.
8. La Comisión Técnica solicita a los oferentes convalidar errores de forma y continúa evaluación de ofertas.
9. La Comisión Técnica elabora Actas de evaluación y el informe con recomendaciones para adjudicar o declarar desierto el concurso, y esta documentación se procede a subir al Portal.
10. La máxima autoridad emite la resolución de adjudicación del contrato, notifica al contratista (no exceder 15 días posteriores a la adjudicación)
11. El adjudicatario presenta las garantías y con la máxima autoridad suscriben el contrato, (no debe exceder 15 días posteriores a la adjudicación).

En la fase precontractual se deben realizar los siguientes controles.

### **Controles Claves.**

- La Comisión Técnica verificará: la certificación emitida por la Dirección Financiera sobre la disponibilidad económica y existencia de la partida presupuestaria; verificará que los estudios de ingeniería sean completos, definitivos y actualizados; que los Pliegos contengan las especificaciones generales y especiales; as características y descripción de los materiales a utilizar, (especificaciones técnicas); proyecto de contrato con las cláusulas mínimas como forma de pago, multas, objeto de la contratación, recepciones de obra, etc. Información requerida para que los oferentes preparen sus ofertas acorde a los requerimientos

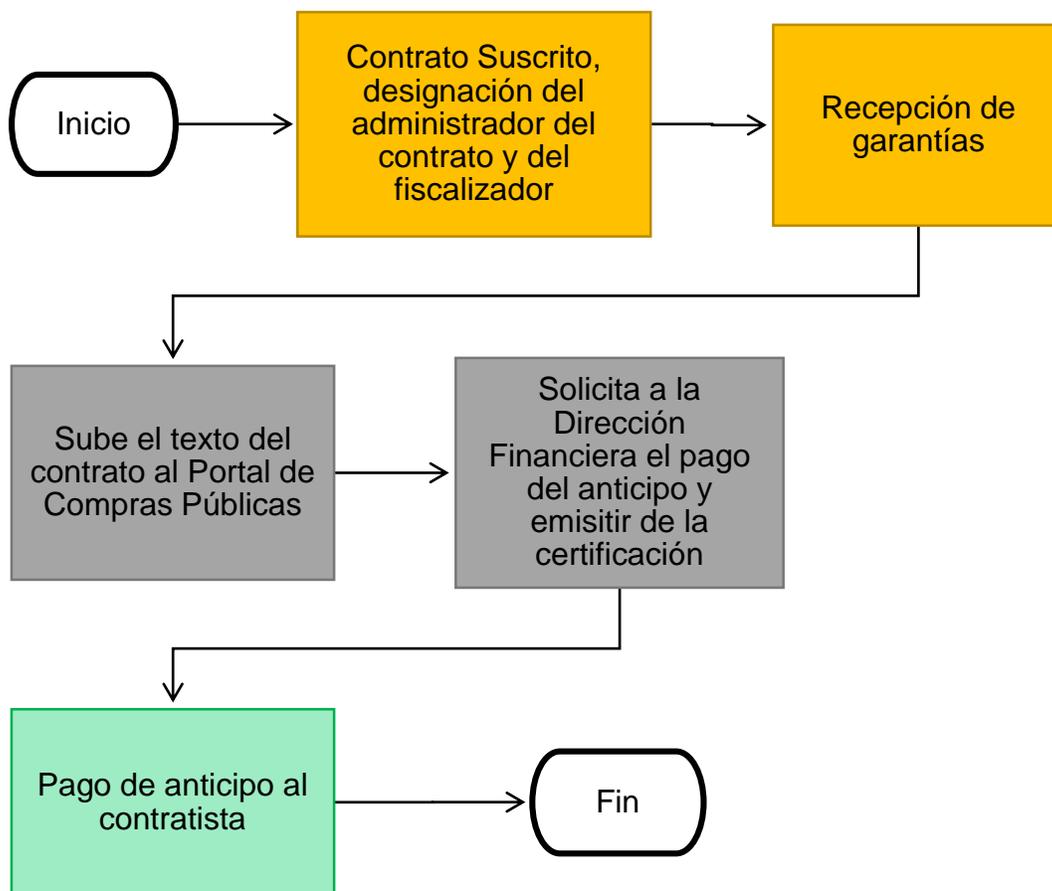
necesarios que exige el proyecto y así evitar la falta de claridad y conocimiento de las especificaciones de la obra.

- La Comisión Técnica solicitará al departamento de planificación los documentos de soporte relacionados con los precios unitarios estimados para la construcción de la obra, verificando que en la elaboración del presupuesto estén acorde a los precios del mercado para así asegurar una eficiente distribución de los recursos a utilizar y la uniformidad de los precios establecidos.
- La Comisión Técnica deberá verificar que los proveedores incluyan en su oferta a subcontratistas domiciliados en el cantón Chone en un porcentaje que no exceda el 30% del monto del contrato, y así evitar el incumplimiento de las disposiciones descritas en la ley de contratación pública que establece el incentivo de empleo local y nacional.
- En el caso de la Licitación de la avenida Eloy Alfaro, el Procurador Síndico asesorará a la Comisión Técnica en las áreas de su especialidad y revisará la documentación jurídica de los oferentes para verificar su cumplimiento, los cuales deben cumplir con las especificaciones descritas en los pliegos subidos en el Portal por parte de la entidad contratante. Igual obligación tiene el Director Financiero de asesor en los temas correspondientes a su área de especialidad, especialmente cuando los oferentes provean el financiamiento del proyecto, aspecto que obligatoriamente debe ser evaluado en la fase de puntuación.
- La Comisión técnica luego de la evaluación de ofertas deberá emitir un documento único a cada oferente participante describiendo los aspectos del porqué se declaró desierto o se le adjudicó el contrato al oferente ganador, para de esta manera asegurar que los participantes tengan conocimiento y verificación de la transparencia del concurso.

## Fase Contractual

De acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, la fase contractual comprende las actividades que deben realizarse desde la suscripción del contrato.

A continuación detallamos por medio del diseño del siguiente flujograma el proceso de la fase contractual, asignando colores a los servidores a cargo de cada actividad, seguido por la descripción del proceso.



### Responsables del proceso:

- Máxima Autoridad
- Administrador del contrato
- Unidad Financiera

Figura 17: Proceso de la Fase Contractual de la contratación Secretaría Nacional de la Administración Pública (2012)

## **Descripción del procedimiento de la fase contractual.**

1. Luego de la suscripción del contrato, la máxima autoridad procede a recibir las garantías y a designar al administrador del contrato y al fiscalizador.
2. El administrador del contrato debe subir información del proyecto al Portal de Compras Públicas, como: cronograma de actividades contractuales, cronograma de pagos y presupuesto, garantías, el contrato, planillas de obra, ampliaciones de plazo, incremento de cantidades, órdenes de trabajo, contratos complementarios, y toda información relevante.
3. El administrador del contrato solicita a la Dirección Financiera la certificación de la fecha de pago del anticipo y su monto.
4. Con la entrega del anticipo se da inicio al plazo del contrato y a la construcción del proyecto.

En la fase contractual se deben realizar los siguientes controles.

### **Controles Claves.**

- Para la elección del administrador de contrato la máxima autoridad de la entidad deberá contratar una consultora independiente de la entidad y sus autoridades con la finalidad de velar de manera más transparente y confiable la calidad, costo y plazo de obra. El proceso de selección de la consultora se regirá bajo el criterio de calidad y costo indicado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas.
- La unidad financiera deberá solicitar al departamento de planificación la documentación que soporte el valor asignado de los costos de los materiales descritos en el presupuesto para el proyecto de remodelación de la Avenida Eloy Alfaro del cantón Chone, para su posterior análisis y verificación de que los costos estén de acuerdo al valor de mercado. Este control disminuirá el riesgo de una posible subvaluación o sobrevaluación de los costos reales de la obra.

- La unidad financiera deberá velar que la cuenta autorizada del contratista para recibir los recursos económicos por parte de la entidad contratante destinados para la construcción de proyecto pertenezca a una entidad financiera pública, donde el único beneficiario sea el contratista a quien se le adjudicó el contrato. De esta manera se disminuye el riesgo de que se desvíen los recursos del Estado o sean utilizado por alguna persona que no sea el responsable del proyecto, como lo es el contratista.

## Etapa Ejecución

De acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, la fase de ejecución de la obra comprende las actividades que deben realizarse desde el pago del anticipo al contratista, e inicio de la construcción de la obra, hasta la entrega definitiva de la misma.

A continuación se describirán los procedimientos que deben realizarse durante la etapa de ejecución mediante un flujograma.

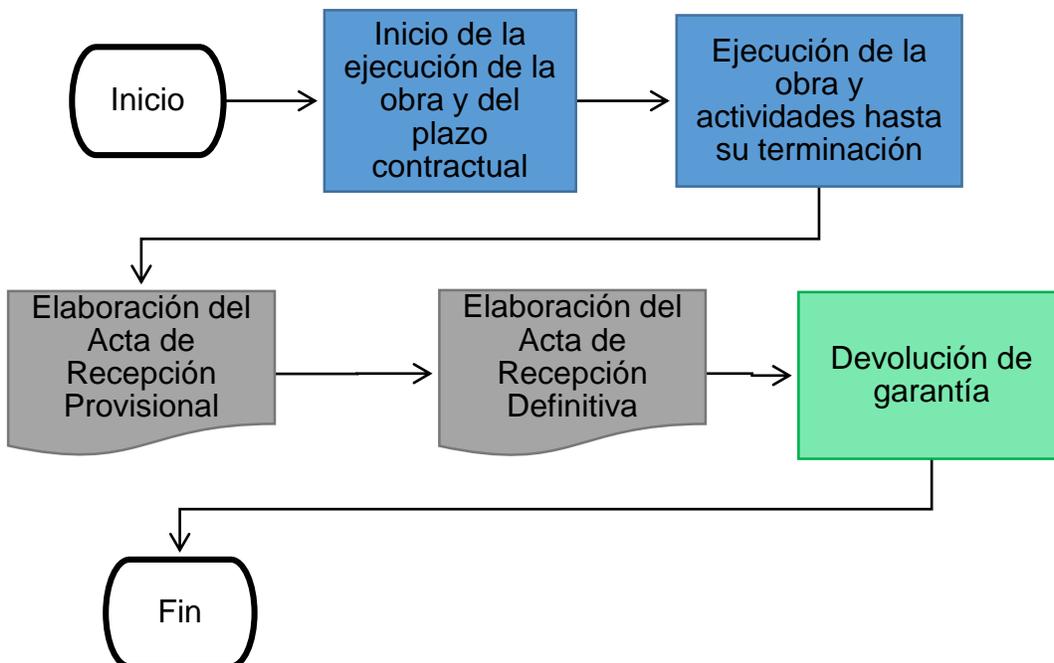


Figura 18 : Proceso de la Fase de Ejecución de la contratación Secretaría Nacional de la Administración Pública (2012)

## **Descripción del procedimiento de la fase ejecución.**

1. El contratista da inicio a la construcción de la obra de acuerdo a los procesos establecidos en el cronograma de ejecución de actividades y presupuesto detalladas a continuación:

- Derrocamiento de elementos estructurales
- Replanteo y Nivelación en vía
- Excavación y desalojo en máquina
- Derrocamiento y desalojo de parterre existente
- Estructura del pavimento
- Estructuras de hormigón.- bordillos, aceras, parterres, y rampas
- Red de alcantarillado pluvial
- Red de alcantarillado sanitario
- Sistema de agua potable
- Sistema de iluminación vial
- Señalización horizontal
- Señalización vertical
- Paisajismo y mobiliario urbano
- Puente Otto Arosemena
- Puente Atahualpa
- Infraestructura
- Sub – estructura
- Superestructura
- Relleno de accesos y protecciones
- Mitigación ambiental

2. El contratista y fiscalizador registrarán el control y correcta ejecución de la obra de manera cronológica en el libro de obra.

3. El administrador del contrato autorizará al contratista a ejecutar incrementos de cantidades de obra en un porcentaje no mayor al 25%, de conformidad con lo señalado en el artículo 88 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP.
4. El contratista deberá construir la obra de acuerdo a lo establecido en el contrato, (planos y especificaciones técnicas), y la verificación de la cantidad y calidad de las obras construidas es de responsabilidad exclusiva del fiscalizador.
5. Previa a la celebración del Acta de recepción provisional y definitiva, (no menor a seis meses entre la una y la otra), un técnico y el administrador del contrato que no haya participado en la ejecución, deberán comprobar el cumplimiento de los planos y especificaciones técnicas, y realizar la liquidaciones de cantidades de obra, económica y de plazos. Las Actas de recepción deben contar con las firmas del delegado de la máxima autoridad y del fiscalizador.
6. La Dirección Financiera procederá a la devolución de las garantías de Fiel Cumplimiento, Buen Uso del Anticipo y de la garantía técnica, una vez concluida la entrega del proyecto.
  
7. La administración dispondrá directamente al contratista ejecutar ordenes de cambio de existir diferencias entre cantidades reales y las establecidas en el contrato no mayor al 25% del valor reajustado del contrato principal.
8. El contratista debe entregar la obra de acuerdo a lo establecido en el contrato.
9. Durante la entrega provisional y definitiva (no menor a seis meses posterior a la entrega provisional), el administrador y un técnico que no haya participado en la ejecución deberá realizar las verificaciones técnicas establecidas en los pliegos.
10. El administrador del contrato suscribe y sube al portal de compras públicas las actas de recepción de la obra para proceder con el pago según lo estipulado en el contrato.

11. La Unidad de contratación procede a la devolución de las garantías de fiel cumplimiento, buen uso del anticipo y garantía técnica una vez concluida la entrega del proyecto.

En la fase de ejecución se deben realizar los siguientes controles:

### **Controles Claves.**

- Todo el personal de obra deberá registrarse con su firma y hora al iniciar la jornada laboral y al finalizar la misma, dicho registro deberá ser verificado diariamente por el fiscalizador quien deberá asegurarse que todo el personal registrado permanezca en la obra y realice las actividades asignadas con la finalidad de asegurarse de que los recursos asignados para la mano de obra sean distribuidos eficientemente.
- El fiscalizador deberá comparar las actividades diarias realizadas en la obra, como áreas de construcción y materiales utilizados descritos en el libro de obra con el cronograma de ejecución de actividades contractuales, para asegurar que se cumplan con las fechas establecidas y evitar el riesgo de un retraso en la obra e incrementos de los costos establecidos.
- El fiscalizador deberá estar presente en la recepción de materiales y realizar pruebas al azar para verificar que estos cumplan con las especificaciones técnicas establecidas en el contrato, y cerciorarse de que las cantidades planilladas sean las que efectivamente se ejecutó, previniendo faltantes en el proceso de ejecución.
- El fiscalizador deberá realizar evaluaciones mensuales del cumplimiento del diseño de la obra, documentarlas, y comparar el reporte de laboratorio para constatar que los materiales utilizados en ella cumplan con las especificaciones técnicas, previniendo así desperfectos en el desarrollo de la construcción y retrasos en los plazos de entrega de la obra; de no ser así se aplicaran las sanciones establecidas en el contrato.

- El jefe de fiscalización deberá llevar un control mensual del avance financiero de la obra revisando el presupuesto asignado para la misma con la finalidad de conocer con seguridad el saldo disponible de la asignación presupuestaria, compararlo con el registro del avance físico de la obra, verificando que no existan diferencias para salvaguardar los recursos públicos.
- En el caso de existir modificaciones en las especificaciones técnicas, el fiscalizador deberá justificar por escrito los cambios realizados y respaldar los cálculos de los costos a incurrir de acuerdo a los precios referenciales en el mercado para de esta manera garantizar que se utilice eficientemente los recursos asignados a la obra sin favorecer a ningún proveedor en particular. Los cambios de las especificaciones técnicas deben ser incorporados en un contrato complementario.
- La unidad financiera deberá verificar la documentación de soporte tales como el informe del fiscalizador aprobando la planilla, los anexos demostrativos de la obra ejecutada, los ensayos de laboratorio debidamente firmados con fechas de elaboración, previo a realizar el pago correspondiente con la finalidad de garantizar el buen uso de los recursos públicos.
- La tesorera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal deberá revisar de manera mensual el vencimiento de las garantías entregadas por parte del contratista, notificar por escrito a la unidad financiera cinco días antes del vencimiento de las garantías para asegurar la vigencia de las mismas. De no renovarlas el contratista 5 días anteriores a su vencimiento, la Directora Financiera informará a la máxima autoridad para que solicite su cobro inmediatamente.
- La tesorera del Gobierno Autónomo Descentralizado no deberá realizar ningún pago al contratista encargado de la ejecución de la obra, sin el previo control del vencimiento de las garantías, hasta asegurarse de la recepción de las mismas.

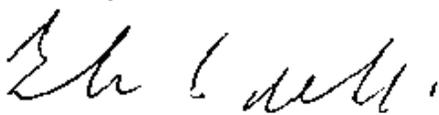
- El fiscalizador deberá emitir un informe certificando que existen diferencias entre las cantidades necesarias para la obra y las que constan en el contrato, respaldado por los cálculos pertinentes, el cual debe ser presentado al administrador del contrato para su aprobación. Si las variaciones ameritan el incremento del monto del contrato, previo a su construcción se debe solicitar la correspondiente partida presupuestaria.
- El administrador del contrato deberá verificar y constatar que el fiscalizador cumpla con las funciones establecidas en el contrato, con la finalidad de que se constate el cumplimiento de las especificaciones técnicas y demás actividades previstas en la construcción de la obra, para asegurarse de que ésta se realice de manera eficiente y prevenir daños futuros.
- Una vez concluida la obra se registra este hecho en el Libro de Obra y el contratista solicitará a la máxima autoridad la elaboración del Acta de recepción provisional, acto que procede previo informe favorable de la fiscalización y del administrador del contrato. La máxima autoridad conformará la Comisión que se encargará de la recepción provisional.
- Transcurridos 6 meses desde la celebración del Acta de recepción provisional y si la obra no presenta daños demostrando en el transcurso de este tiempo que está en óptimo estado, la máxima autoridad previa solicitud del contratista y aprobación escrita del fiscalizador y del administrador del contrato, conformará la Comisión Técnica encargada de la celebración del Acta de recepción definitiva, en la que, al igual que en la recepción provisional efectuará las liquidaciones de cantidades de obra ejecutadas, económica y de plazos, (Art. 125 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública).
- Suscrita la recepción definitiva se concluyen las relaciones laborales entre contratante y contratista.

## VALIDACIÓN DE LA GUÍA DE CONTROLES CLAVES

### A QUIEN LE INTERESE:

Certifico que he revisado la guía de controles de los procesos precontractuales y contractuales por las señoritas Sonia María Zambrano Zambrano y Alesia Lucia Cedeños Chamaidán, y la misma contiene los controles básicos a poner en práctica en las contrataciones que tienen a su cargo las entidades públicas.

La guía recoge las disposiciones legales que el Estado ecuatoriano ha implementado para realizar un efectivo control de los recursos públicos, y es un trabajo que requiere una investigación profunda de un tema de enorme complejidad y de difícil control, por lo que siempre es noticia pública las múltiples argucias que se utilizan para evadir estos procedimientos de contratación y quedan lugar al enriquecimiento ilícito e injustificado de las personas que intervienen en estos procesos de contratación.



Ing. Ab. Ivar Zambrano de la Torre  
**ASESOR TÉCNICO LEGAL  
EN CONTRATACIÓN PÚBLICA**

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **CONCLUSIONES**

Luego de haber realizado el proceso de investigación mediante el análisis y revisión de la aplicación de las normativas ecuatorianas vinculadas con la contratación pública como son la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y las Normas de Control Interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos; y el desarrollo de los procesos establecidos para la distribución de recursos en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone, se ha concluido que la Municipalidad del cantón Chone no ejecuta en su totalidad los procesos establecidos en la normativa antes mencionada lo que ocasiona que no se cumplan de manera eficiente los objetivos institucionales.

A través del análisis en la recolección de datos se observó que la entidad no desarrolla los manuales de: clasificación de puestos y funciones, planes de capacitación, estudios financieros y socioeconómicos para la toma de decisiones vinculados con la ejecución de obras, además no es de conocimiento de los servidores públicos de la entidad el código de ética institucional, debido a la falta del mismo no se fortalecen los valores y principios morales fundamentales en el crecimiento de la entidad y transparencia en la utilización de los recursos públicos.

Debido a la falta de ejecución de los procesos y controles relacionados con la administración y construcción de obras en el cantón Chone se identificó la necesidad de implementar una Guía de Controles Claves la cual contiene una descripción de los controles generales que deben aplicarse en todas las áreas que conforman el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone, las actividades a realizar en los procedimientos de las fases: precontractual, contractual y ejecución de obra, seguido del detalle de los controles claves en cada una de las fases orientados al cumplimiento de

los principios de eficiencia, transparencia, calidad y responsabilidad ambiental y social establecidos en la constitución de la República del Ecuador con la finalidad de prevenir una deficiente administración de los recursos del Estado.

La ejecución de la Guía de Controles Claves garantizara la eficiente y eficaz distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la Avenida Eloy Alfaro del Cantón Chone. La guía de controles claves describe actividades de supervisión, verificación y control que deben realizarse por los servidores públicos en el área administrativa y demás áreas relacionadas con el proceso de contratación pública en la construcción de obras, de la Municipalidad del cantón Chone.

## RECOMENDACIONES

Una vez finalizado el proceso de investigación y análisis de los resultados obtenidos procedemos a enlistar las siguientes recomendaciones dirigidas al Gobierno Autónomo descentralizado del cantón Chone.

- Implementar la Guía de Controles Claves en el proceso establecido para la distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone, en el área administrativa de la institución y en las fases de contratación pública: precontractual, contractual y ejecución.
- Luego de la implementación de la Guía de Controles Claves realizar el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en cuanto al buen manejo de los recursos públicos.
- Poner a disposición y conocimiento el código de ética institucional a todos los servidores públicos en la etapa de inducción, posterior al ingreso laboral del personal a la organización.
- Elaborar e implementar un manual de clasificación de puestos y funciones para todos los servidores públicos en cada una de las áreas y niveles jerárquicos de la entidad pública.
- Realizar al menos dos veces al año el seguimiento y evaluación de las funciones realizadas por cada uno de los servidores públicos, relacionadas con el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Desarrollar y ejecutar un plan de capacitación institucional anual, con la finalidad de mejorar el desempeño laboral de todos los servidores públicos de la organización.

- Realizar los estudios financieros y socioeconómicos necesarios para la toma de decisiones sobre la ejecución de las obras públicas en cantón Chone.
- Realizar el mantenimiento preventivo de las obras construidas por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone.

## REFERENCIAS

- Agudo González, J. (2016). *Control Administrativo y Justicia Administrativa*. Madrid: Innep Investiga.
- AITECO consultores. (2016). *www.aiteco.com*. Obtenido de <http://www.aiteco.com/que-es-un-diagrama-de-flujo/>
- Arens, A., Elder, R., & Beasley, M. (2007). *Auditoría. Un enfoque integral*. México: Pearson.
- Bautista, N., Castro Milanés, H., Rodríguez Huertas, O., Moscoso Segarra, A., & Rusconi, M. (2005). *Aspectos dogmáticos, criminológicos y procesales del lavado de activos*. Santo Domingo: Proyecto Justicia y Gobernabilidad.
- Bertani, E., Polesello, M., Sanchez, M., & Troila, J. (2014). Obtenido de [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/6694/bertanipolesellosancheztroila-tesisfce.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6694/bertanipolesellosancheztroila-tesisfce.pdf)
- Blanco Mantilla, S. A. (2009). *Auditoría del Control Interno*. Colombia: Ecoe Ediciones.
- Cano, D. (2011). *Contra el fraude: prevención e investigación en América Latina*. Buenos Aires: Granica.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas . (2010). *www.spryn.finanzas.gob.ec*. Obtenido de [https://spryn.finanzas.gob.ec/esipren-web/archivos\\_html/file/C%C3%B3digo%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%ABlicas.pdf](https://spryn.finanzas.gob.ec/esipren-web/archivos_html/file/C%C3%B3digo%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%ABlicas.pdf)
- Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría. (1986). *Estudio y Evaluación del Control Interno por Objetivos y Ciclos de Transacciones*. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (Mayo de 2013). *www.coso.org*. Recuperado el 17 de Junio de 2016, de [http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/Normativa\\_Asociada/coso\\_2013-resumen-ejecutivo.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/Normativa_Asociada/coso_2013-resumen-ejecutivo.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). <http://www.asambleanacional.gov.ec/>. Obtenido de [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Contraloría General del Estado. (2009). *www.contraloria.gob.ec*. Recuperado el 20 de Junio de 2016, de <http://www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/ACUERDO%20039%20CG%202009%205%20Normas%20de%20Control%20Interno.pdf>
- Cruz, O. (2011). Diseño de un sistema de control interno. *Ciencia y Tecnología*, 9.

- Dirección de Investigación Técnica, N. y. (2009). *NORMAS DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES, ORGANISMOS*. Ecuadrr.
- Dueñas, N. (2007). *El Sistema de Control Interno y el aseguramiento de la calidad*. Loja: Universidad Técnica de Loja.
- Enterprise Risk Management. (2004). *www.ermgrupo.com*. Obtenido de [https://www.ermgrupo.com/es/consultoria\\_de\\_riesgos/tipos\\_de\\_riesgos](https://www.ermgrupo.com/es/consultoria_de_riesgos/tipos_de_riesgos)
- Esri. (2016). *www.arcgis.com*. Recuperado el 10 de Julio de 2016, de <http://resources.arcgis.com/es/help/getting-started/articles/026n0000000s000000.htm>
- Fonseca Borja, R. (2004). *Auditoría Interna. Un Enfoque Moderno de Planificación, Ejecución y Control*. Quito: Corporación EDIABACO CIA. LTDA.
- Fonseca Luna, O. (2007). *Auditoría Gubernamental Moderna*. Lima: Instituto de Investigación en Accountability y Control.
- Fonseca Luna, O. (2011). *Sistema de Control Interno para organizaciones*. Lima: IICO.
- Gorgas García, J., Cardiel López, N., & Zamorano Calvo, J. (2011). *Estadística Básica para estudiantes de ciencias*. Madrid.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGRAW-HILL.
- Jurgenson Alvarez-Gayou, J. L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa*. México: Paidós.
- Lara, A. (2012). *Toma el control del negocio*. México: LID Editorial.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado . (2003). <http://www.contraloria.gob.ec/>. Obtenido de <http://www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/LEYORGACGEyREFORMAS2009.pdf>
- Longenecker, J. (2007). *Administración de pequeñas empresas*. Paraninfo.
- Martínez Carazo , P. C. (2006). *Pensamiento & Gestión*. Barranquilla.
- Mira Navarro, J. C. (2006). *Apuntes de Auditoría*. España: Creative Commons.
- Perdomo Moreno, A. (2004). *Fundamentos de Control Interno*. México: International Thomson Editores.
- Perdomo Moreno, A. (s.f.). *Fundamentos del Control Interno*. Mexico: ECASA.

- Pérez Porto, J., & Merino, M. (2012). *www.definicion.de.com*. Obtenido de <http://definicion.de/guia/>
- Programa Pro Descentralización. (Marzo de 2005). *www2.congreso.gob.pe*. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CF67A0A4AFF5187705257EE70070DCE9/\\$FILE/BVCI0001590.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF67A0A4AFF5187705257EE70070DCE9/$FILE/BVCI0001590.pdf)
- Rivas Marquéz, G. (2011). Modelos contemporáneos de control interno. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 115-136.
- Rivero Behar, D. S. (2008). *Metodología de la investigación*. Bogotá: Shalom.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2011). *www.ambiente.gob.ec*. Obtenido de <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/06/6-Manual-Proceso-de-la-Fase-Precontractual-Obras.pdf>
- Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2012). *www.desarrollosocial.gob.ec*. Obtenido de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/06/8-Manual-Proceso-de-la-Fase-Contractual.pdf>
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Reino Unido: Morata.
- Torres Bernal, C. A. (2010). *Métodología de la Investigación*. Bogotá: PEARSON.
- Vargas Jimenez, I. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: Nuevas tendencias y retos. *Calidad en la Educación Superior*, 119-139.
- Viloria, N. (2005). Factores que inciden en el sistema de control interno de una organización. *Actualidad Contable FACES*, 87-92.

# APÉNDICES

## Apéndice 1 Cuestionario de Evaluación del Control Interno

PREGUNTA		SI	NO	Comentarios y/o Controles Compensatorios de la Entidad	Contestada por:
Ambiente de Control	¿La máxima autoridad asume la responsabilidad junto con las servidoras y servidores, sobre la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados?	X			Asistente de auditoría interna
Integridad y valores éticos	¿Se difunden a los servidores de la entidad el código de ética establecido para contribuir al buen uso de los recursos públicos y combate a la corrupción?		X		Asistente de auditoría interna
Administración Estratégica	¿Los planes operativos con que cuenta la entidad están vinculados con el presupuesto institucional a fin de concretar lo planificado en función de las capacidades y la disponibilidad real de los recursos?	X			Asistente de auditoría interna
	¿El POA se formuló en base a un análisis pormenorizado de la situación interna y del entorno?	X			Asistente de auditoría interna
	¿Se estableció un sistema de seguimiento y evaluación que apoye el cumplimiento de los objetivos, metas, programas, proyectos y actividades institucionales?		X	Se debe implementar para un mayor control en los resultados.	Asistente de auditoría interna
Políticas y prácticas de talento humano	¿En la institución se proyecta y elabora un Plan anual de capacitación para la institución conforme a las competencias de cada área y/o servidor?		X	Se capacita al personal sólo en atención al cliente. No se cuenta con un plan anual de capacitación.	Asistente de auditoría interna

	¿Se realiza la evaluación al rendimiento o desempeño de las responsabilidades de los servidores de la entidad por lo menos dos veces al año?	X	No cuentan con manuales de responsabilidad por lo que no se realiza la evaluación.	Asistente de auditoría interna
Evaluación del riesgo	¿Se establecen mecanismos necesarios por medio de la máxima autoridad para identificar, analizar y tratar los riesgos a los que está expuesta la entidad para el logro de sus objetivos? (ej. mapa de riesgos)	X		Asistente de auditoría interna
	¿Constan con un proceso permanente para estimar el riesgo y determinar el cambio de condiciones gubernamentales, económicas, industriales, regulatorias y operativas, para tomar las acciones que son necesarias?	X	Existe pero no está documentado.	Asistente de auditoría interna
Plan de mitigación de riesgos	¿Cuentan con un Plan de Mitigación de Riesgos desarrollado y documentado con una estrategia clara, organizada e interactiva para identificar y valorar los riesgos que puedan impactar en la entidad impidiendo el logro de sus objetivos?	X	Existe pero no está documentado	Asistente de auditoría interna
Autorización y aprobación de transacciones y operaciones	¿Se ha definido por escrito o por medio de sistemas electrónicos los procedimientos y responsabilidades de autorización que asegure la ejecución de los procesos y control de las operaciones administrativas y financieras?	X	Por escrito no se ha definido a los empleados, pero los niveles jerárquicos más altos si tienen por escrito establecido sus responsabilidades.	Asistente de auditoría interna
	¿En los sistemas automatizados de operaciones administrativas y financieras cada funcionario tiene asignado un perfil de acceso de acuerdo a sus funciones o responsabilidades?	X	Si tienen definidos, pero no todos manejan sistemas automatizados.	Asistente de auditoría interna
Supervisión	¿Se ha definido procedimientos de supervisión de los procesos	X	Se realiza el control de manera muy general.	Asistente de auditoría interna

	y operaciones, que aseguren el cumplimiento de las normas y regulaciones y que permitan medir la eficacia y eficiencia de los objetivos institucionales?			
Responsabilidad del control	¿Se han delineado procedimientos de control interno presupuestario para la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación, clausura y liquidación presupuestaria?	X		Asistente de auditoría interna
	¿Si es Entidad Autónoma Descentralizada ha presentado informes semestrales sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos?	X		Asistente de auditoría interna
	¿En la programación de la ejecución presupuestaria del gasto, se selecciona y ordena las asignaciones de fondos para cada uno de los programas, proyectos y actividades que serán ejecutados en el período inmediato?	X		Asistente de auditoría interna
Control de la evaluación en la ejecución del presupuesto por resultados	¿Comprueba que el avance de las obras ejecutadas concuerde con los totales de los gastos efectivos, con las etapas de avance, nivel de gastos y dentro de los plazos convenidos contractualmente?	X	Se realiza y se encuentra documentado.	Jefa del departamento de dirección financiera
	¿Los informes de la evaluación física y financiera de la ejecución presupuestaria son remitidos en forma periódica al rector de las finanzas públicas en coordinación de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo y difundidos a la ciudadanía?	X		Jefa del departamento de dirección financiera
Cuentas corrientes bancarias	¿Al aperturar las cuentas bancarias, se registraron las firmas de las servidoras y servidores autorizados?	X		Jefa del departamento de dirección financiera

Control previo al pago	¿Se observa que los pagos están debidamente justificados y comprobados con los documentos auténticos respectivos?	X	Existe riesgo se realiza el pago aunque no se reciba el soporte y este es entregado después.	Jefa del departamento de dirección financiera
Pagos a beneficiarios	¿El pago de las obligaciones a los beneficiarios, es ordenado por la unidad responsable (El Alcalde) de los fondos públicos? ¿Se realiza pagos en efectivo?	X	Si se cumple, y no se realizan pagos en efectivo sino por medio de transferencias.	Jefa del departamento de dirección financiera
Utilización del flujo de caja en la programación financiera	¿Se ha establecido la utilización del flujo de caja en la programación financiera, a fin de compatibilizar la ejecución presupuestaria en función de las disponibilidades?	X	Se realiza siempre y cuando sea solicitada no como un proceso establecido.	Jefa del departamento de dirección financiera
Control y custodia de garantías	¿Se verifica que dentro de las cláusulas contractuales se contemple que previo al pago de anticipos, se entregue una garantía en las condiciones y montos señalados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?	X		Jefa del departamento de dirección financiera
Transferencia de fondos por medios electrónicos	¿Las transferencias de fondos por medios electrónicos están sustentadas en documentos, de tal forma que aseguran su validez y confiabilidad?	X		Jefa del departamento de dirección financiera
Control y seguimiento	¿Se realiza el seguimiento del desembolso de los recursos y a su uso en la obrar?	X		Jefa del departamento de dirección financiera
	¿Se monitorea y da seguimiento físico a los proyectos que se financian con endeudamiento, a fin de precautelar la correcta ejecución de los proyectos y el buen uso de los recursos?	X		Jefa del departamento de dirección financiera
Formularios y documentos	¿Los formularios que se utilizan para el manejo de recursos materiales y financieros son preimpresos y prenumerados?	X		Jefa del departamento de dirección financiera

Contratación	¿Las contrataciones de obras, bienes y servicios de la Entidad se realizan a través del portal de compras públicas o en base a la LOSNCP?	X		Jefe del departamento de planificación
	¿En la contratación de servicios de consultoría, se aplican los procedimientos de contratación directa, lista corta y concurso público?	X		Jefe del departamento de planificación
Almacenamiento y distribución	¿Cuenta la entidad con instalaciones seguras, ubicadas adecuadamente, y con espacio físico necesario para el funcionamiento de los almacenes o bodegas?	X		Fiscalizadora de obras públicas
	¿El Guardalmacén o Bodeguero verifica si los bienes que ingresan se ajustan a los requerimientos y especificaciones técnicas solicitadas?	X		Fiscalizadora de obras públicas
Manual de clasificación de puestos	¿Existe un manual de Clasificación de Puestos debidamente aprobado por la máxima autoridad?	X	No cuentan con un manual	Asistente de auditoría interna
	¿En el manual de clasificación de puestos se encuentran definidos los requisitos para el desempeño y los niveles de remuneración?	X		Asistente de auditoría interna
Incorporación de personal	¿Para la selección del personal se contempla lo estipulado en el Manual de Clasificación de Puestos, considerando impedimentos éticos y legales para el puesto?	X	No cuentan con manual	Asistente de auditoría interna
	¿El ingreso de personal a la entidad se efectúa previa convocatoria, evaluación y selección?	X	No se realiza proceso de reclutamiento.	Asistente de auditoría interna
	¿El proceso de selección se lo realiza a través de concurso de méritos y oposición?	X	Dependiendo al cargo a ocupar	Asistente de auditoría interna
	¿El proceso de selección de personal se lo efectúa con base a las disposiciones legales, reglamentos y demás	X	No en todos los casos	Asistente de auditoría interna

	normas que existen sobre la materia?			
Evaluación del desempeño	¿Se evalúa que el rendimiento y productividad sean iguales o mayores a los niveles de eficiencia previamente establecidos para cada función, actividad o tarea?	X	No se realizan evaluaciones	Asistente de auditoría interna
Capacitación y entrenamiento continuo	¿Se han realizado capacitaciones, la capacitación se la realiza con la finalidad de actualizar los conocimientos, obtener un mayor rendimiento y elevar la calidad del trabajo?	X	No se cuenta con un plan de capacitación pero se realizan esporádicamente.	Asistente de auditoría interna
Proyecto	¿La entidad dispone de un conjunto de antecedentes, estudios y evaluaciones financieras y socioeconómicas que permitan tomar la decisión de realizar o no la inversión para la producción de obras?	X	No se realiza evaluaciones socioeconómicas, si se considera que se debe hacer y se cuenta con el presupuesto se realiza.	Fiscalizadora de obras públicas
Estudios de pre inversión de los proyectos	¿La entidad cuenta con estudios de preinversión para sus proyectos de obra pública?	X		Fiscalizadora de obras públicas
	¿La entidad cuenta con manuales o guías metodológicas para realizar los estudios de viabilidad de los proyectos?	X		Fiscalizadora de obras públicas
Perfil del proyecto	¿Los perfiles identifican las condiciones políticas gubernamentales que afectan al sector al que pertenece la entidad?	X		Jefe del departamento de planificación
Estudio de pre factibilidad	¿Se estimaron los montos de inversión, los costos de operación y los ingresos que generaría el proyecto durante su vida útil, para cada una de las alternativas seleccionadas en la fase de determinación del perfil de éste?	X		Jefe del departamento de planificación

	¿Se realizó un análisis de sensibilidad que se refiera a la variación de las condiciones de financiamiento, costos o ingresos, para las alternativas que resultaron más favorables al hacer la evaluación, para determinar cuál es la mejor y decidir si el proyecto se ejecuta, se pospone, se abandona o si se requiere mejorar la calidad de los estudios realizados?	X		Jefe del departamento de planificación
Evaluación financiera y socio-económica	¿Cada etapa del proyecto, pre factibilidad, factibilidad y diseño, se ha realizado la evaluación financiera	X		Jefe del departamento de planificación
	¿Se ha determinado la rentabilidad utilizando indicadores privados y sociales tales como el VAN, TIR, razón beneficio-costos (B/C), el Período de Retorno de la Inversión?	X	No se realizó para este proyecto.	Jefe del departamento de planificación
Diseño definitivo	¿Se ha elaborado en detalle todos los documentos y planos constructivos necesarios para llevar a cabo la construcción y puesta en operación del proyecto?	X	Se realizó pero surgieron modificaciones a medida que avanza el proyecto	Fiscalizadora de obras públicas
Planos constructivos	¿Los diseños del proyecto han sido elaborados de conformidad con las disposiciones reglamentarias y normativas vigentes de acuerdo al tipo de obra que se ejecuta?	X		Fiscalizadora de obras públicas
Presupuesto de la obra	¿Los precios unitarios del presupuesto de la obra son consistentes, de tal manera que permitan conocer la cantidad características de los materiales, mano de obra, maquinaria y herramientas por utilizar, así como su precio de mercado, de manera que, en forma aproximada se puedan prever los fondos necesarios para la construcción de la obra?	X		

	¿Si la obra va a realizarse por contrato, el presupuesto detallado de la obra permite a la administración, investigar y conocer los diversos parámetros de comparación?	X		Jefe del departamento de planificación
Contratación	¿Previo al proceso de contratación de las obras, se verifica que se tenga toda la documentación requerida y actualizada para el efecto?	X		Jefe del departamento de planificación
	¿El tipo de concurso por realizar se determina de acuerdo con el presupuesto referencial elaborado por la institución promotora y según lo estipulado al respecto en la normativa vigente?	X		Jefe del departamento de planificación
	¿Se verifica que el concurso sega rigurosamente todas las disposiciones previstas en la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Contratación Pública?	X		Jefe del departamento de planificación
	¿Se verifica que en el caso de que se haya ejecutado la obra por contrato, el proyecto haya concluido su etapa de diseño y que cuenta con todos los documentos requeridos para que el objeto de la contratación resulte claro y los interesados puedan utilizar esa información para preparar sus ofertas?	X		Jefe del departamento de planificación
Fiscalizadores	¿Registra en los planos constructivos todas las modificaciones realizadas durante el proceso de construcción, con el fin de obtener los planos finales de la obra ejecutada?	X		Fiscalizadora de obras públicas
	¿Califica al personal técnico del contratista y recomienda el reemplazo de aquél que no satisfaga los requisitos necesarios?	X	Se recomienda pero, no está documentado.	Fiscalizadora de obras públicas

Documentos que deben permanecer en obra	¿En el sitio de construcción se encuentran los documentos como: copia del contrato de construcción, planos, especificaciones técnicas generales y específicas, cronograma de ejecución, libro de obra, correspondencia cruzada entre fiscalización y contratista, resumen del estado financiero de la obra, resultados de las pruebas de laboratorio?	X	Se cuenta con la documentación necesaria pero, no en la obra ya que no tiene oficinas en la construcción.	Fiscalizadora de obras públicas
Control del avance físico	¿Se lleva un control periódico del avance físico de la obra, de tal manera que permita establecer el grado de avance del proyecto y evaluar periódicamente el proceso constructivo en relación con lo programado?	X		Fiscalizadora de obras públicas
Medición de la obra ejecutada	¿Se verifica que el pago o desembolso por obra realizada se haga cuando se tenga la seguridad de que se está pagando realmente lo construido luego de haber efectuado la medición de la cantidad de obra ejecutada?	X	Si, se sube planillas al portal de obras públicas.	Fiscalizadora de obras públicas
Prórrogas de plazo	¿Se verifica que la solicitud de prórroga de plazo esté de conformidad con las disposiciones contractuales?	X		Fiscalizadora de obras públicas
Recepción de las obras	¿En forma previa a la recepción del proyecto se efectúa una revisión de las obras a fin de consignar sus resultados en el acta de recepción, especialmente si se detecta algún problema?	X		Fiscalizadora de obras públicas
Mantenimiento	¿La entidad realiza rutinariamente el mantenimiento preventivo de las obras para asegurar su durabilidad y la obtención de los beneficios esperados durante su vida útil?	X	No se realiza	Fiscalizadora de obras públicas

	¿Para elaborar el plan y programa de trabajo que permitan el funcionamiento óptimo de la obra, se asignó un presupuesto adecuado al mantenimiento, principalmente al preventivo?	X		Fiscalizadora de obras públicas
	¿Para la planificación del mantenimiento correctivo, se establecen las posibles emergencias y las acciones inmediatas por tomar cuando éstas se presenten?	X		Fiscalizadora de obras públicas
Evaluación ex post	¿Se hacen evaluaciones para determinar si se están obteniendo los beneficios esperados con la construcción de las obras?	X	No aplica para todas las obras	Fiscalizadora de obras públicas
Gestión ambiental en proyectos de obra pública	¿La Unidad Ambiental en el proceso constructivo realiza el monitoreo ambiental mediante la medición según corresponda de: i) emisiones, ii) control de efluentes, iii) identificación de sustancias contaminantes, iv) reconocimiento de posibles daños ambientales con incidencia en la salud humana, animal, paisaje, v) reconocimiento de posibles daños ambientales a los bienes públicos o privados?	X	No lo realizan con equipos, no cuenta con los equipos necesario, en ocasiones se realiza con externos.	Jefe del departamento de gestión ambiental
Seguimiento continuo o en operación	¿Se realizó un seguimiento constante del ambiente interno y externo que le permita conocer y aplicar medidas oportunas sobre condiciones reales o potenciales que afecten el desarrollo de las actividades institucionales?	X		Jefe del departamento de gestión ambiental

Evaluaciones periódicas	¿Se estableció evaluaciones periódicas de la gestión y el control interno, se implantaron acciones preventivas o correctivas que conduzcan a solucionar los problemas detectados y han formulado recomendaciones de las revisiones y acciones de control realizadas para fortalecer el sistema de control interno, de conformidad con los objetivos y recursos institucionales?	X	Se realiza a través de las recomendaciones de la contraloría General del Estado.	Jefe del departamento de gestión ambiental
-------------------------	---	---	--	--

# ANEXOS

## Anexo 1

### Oficio de acceso de la información pública



## Anexo 2

Oficio: ANRZ-734-2015  
Quito, 13 de noviembre de 2015

Señor Doctor:  
Deyton Alcivar Alcivar  
Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chone  
Chone



Estimado Señor Alcalde:

Grato es expresar un cordial saludo, augurándole éxito en su gestión, a fin de dotar al cantón Chone de un gobierno local eficiente y transparente.

La presente concurrencia la realizo, con relación a mi deber de reconocer y garantizar el derecho constitucional de las personas a recibir atención a sus peticiones, corolario a las comparecencias realizadas a mi persona por diversas ciudadanas y ciudadanos del cantón Chone de la provincia de Manabí, los cuales han dado a conocer su extrema preocupación, respecto a la intención del Ejecutivo del GAD de Chone de ejecutar el proyecto: "Regeneración urbana de la Avenida Eloy Alfaro, con pavimento rígido desde el puente Otto Arosemena, hasta la abscisa 2+400 (ingreso a la ciudadela 30 de Marzo) y la construcción del puente Atahualpa del cantón Chone".

Como chonense, y sin interferir en la autonomía del GAD cantonal, me permito sugerir algunas consideraciones:

- La administración de proyectos en los GAD, está regulada, entre otras, por las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público, y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos. En virtud de ello, el GAD de Chone, debió haber realizado los cinco estudios (1. Diagnóstico, 2. Perfil, 3. Estudio de Prefactibilidad, 4. Estudio de Factibilidad, y, 5. Diseño definitivo del proyecto) que forman parte de la fase de preinversión de un proyecto, "antes" de someter a votación del Concejo Cantonal, la autorización para firmar un contrato de fideicomiso, destinado al manejo de los fondos del proyecto referido.
- El hecho de haber autorizado la firma de un contrato de fideicomiso, con un presupuesto determinado únicamente por una "Tabla de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios" elaborada por el Director de Plan Estratégico y Proyectos del GAD de Chone, pone en riesgo los objetivos del proyecto, lo que va a originar, malestar ciudadano y mayores desembolsos por parte del municipio.
- El proyecto referido, tiene un costo de US\$ 8'483.000, sin incluir el IVA de US\$ 1'017.960, para regenerar una longitud de 2.400 metros, es decir, descontando el valor por reconstrucción del puente Atahualpa de US\$ 829.729, en promedio se plantea invertir una cifra muy alta de US\$ 3'188.863 por kilómetro. Sin embargo, no se contempla la intervención de la avenida hasta el cruce con la Red Vial Estatal, lo cual significa que la

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Cedeño Chamaidán Alesia Lucia, con C.C: # 0924049265 autora del trabajo de titulación: Guía de controles claves en el proceso establecido para la distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone previo a la obtención del título de Ingeniera en Contabilidad y Auditoría, CPA en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, septiembre del 2016



Cedeño Chamaidan Alesia Lucia

C.C: 092404926-5

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Zambrano Zambrano Sonia María, con C.C: # 131433267-5 autora del trabajo de titulación: Guía de controles claves en el proceso establecido para la distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone previo a la obtención del título de Ingeniera en Contabilidad y Auditoría, CPA en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, septiembre del 2016



Zambrano Zambrano Sonia María

C.C: 131422267-5

## **REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

### **FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN**

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Guía de controles claves en el proceso establecido para la distribución de recursos a utilizar en la remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone.		
<b>AUTORAS</b>	Alesia Lucia Cedeño Chamaidán y Sonia María Zambrano Zambrano		
<b>TUTOR</b>	Delgado Loor Fabián Andrés		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>FACULTAD:</b>	Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas		
<b>CARRERA:</b>	Contabilidad y Auditoría, CPA		
<b>TITULO OBTENIDO:</b>	Ingeniera en Contabilidad y Auditoría, CPA		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	Septiembre del 2016	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	144 páginas
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Control interno, contratación pública, obras públicas.		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Guía de Controles, recursos públicos, control interno, obras públicas, contratación pública.		
<p><b>RESUMEN:</b> Debido a la globalización y los múltiples cambios que enfrenta el mundo en los diversos sectores de la economía, se hace necesaria la elaboración, implementación y ejecución de mejores y más estrictos controles en el proceso de contratación pública dentro de las entidades que administran recursos del estado.</p> <p>La implementación de una guía de controles en la construcción de obras públicas permite establecer una metodología para el cumplimiento de las diferentes etapas de la construcción, la verificación de la efectividad y eficiencia en la administración de los recursos asignados, para la edificación de obras en condiciones técnicas y dentro del periodo planificado, de esta manera establecer un sistema económico social sostenible para mejorar la calidad de vida de la población e impulsar la actividad económica en la sociedad.</p> <p>El presente trabajo de investigación engloba el análisis de procesos específicos que constituirán un control sistemático, independiente, objetivo y constructivo a los recursos asignados por parte del estado al proyecto de remodelación de la avenida Eloy Alfaro del cantón Chone, con el objetivo de asegurar la correcta, eficaz y eficiente distribución de los materiales, talento humano, tecnología, tiempo y demás recursos involucrados en el proyecto.</p>			
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	



**Presidencia  
de la República  
del Ecuador**



**Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes**



**SENESCYT**

Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

<b>CONTACTO AUTORAS:</b>	<b>CON</b>	<b>Teléfono:</b> +593-4- 2015014 +593-4- 2392590	E-mail: <a href="mailto:luci_0706@hotmail.com">luci_0706@hotmail.com</a> <a href="mailto:sonia-zz@hotmail.com">sonia-zz@hotmail.com</a>
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b>	<b>LA</b>	<b>Nombre:</b> Guzmán Segovia, Guillermo	
		<b>Teléfono:</b> +593-4- 2200804 ext.1609	
		<b>E-mail:</b> guillermo.guzman@cu.ucsg.edu.ec	
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			