Reporte Final – Aplicación PACI-

# Conclusiones del Análisis

El marco general de política social del Gobierno de la República de Honduras está definido en la Estrategia Vida Mejor (EVM), basada en la Política de Protección Social (2012) y la Ley Marco de Política Social (2013). La EVM tiene como eje central el programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) “Bono Vida Mejor” (BVM), anteriormente Bono 10,000. Este programa es el eje de la política social del país y tiene como objetivo general fomentar la acumulación de capital humano en los menores de edad de las familias en situación de pobreza extrema, con un enfoque territorial en las áreas rurales de los departamentos de Occidente del país. El Banco ha sido el principal socio del gobierno hondureño en el diseño e implementación del BVM con cuatro préstamos desde 2010: 2096/BL-HO, 2372/BL-HO, 2737/BL-HO y 2937/BL-HO.

**Estructura organizativa del Proyecto**. La Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) de la República de Honduras es el Organismo Ejecutor (OE) del proyecto HO-L1105 Bono Vida Mejor, a través de la Subsecretaría de Estado en el Despacho de Integración Social (SSIS). Desde 2010 el Banco ha trabajado en conjunto con el Gobierno de Honduras para la implementación del BVM, por medio de la Unidad Coordinadora de Programas (UCP) del Programa de Asignación Familiar (PRAF). Recientemente, por cambios en la estructura organizacional del gobierno, el PRAF fue incorporado como una dirección bajo la SSIS, pero mantiene la misma estructura, responsabilidades y personal. De esta manera, la SEDIS ha absorbido la capacidad institucional y la amplia experiencia en la ejecución de proyectos que el PRAF ha conseguido con la ejecución de las operaciones financiadas por el Banco, lo cual se considera como una fortaleza para la ejecución del Proyecto.

Para llevar a cabo la ejecución del Proyecto, la responsabilidad técnica y operativa está a cargo de la SSIS. La SEDIS también cuenta con el apoyo administrativo y fiduciario de la UCP; el apoyo de un Comité Técnico conformado por la SSIS, la Secretaría de Salud (SESAL), la Secretaría de Educación (SEDUC) y la Secretaría de Finanzas (SEFIN) para los aspectos técnicos y operativos del Proyecto que impliquen modificaciones en su diseño, población objetivo, estructura de las transferencias, mecanismos de recolección de corresponsabilidades en Salud y Educación y otros que designe la autoridad competente. Para efectos del Componente 2. Fortalecimiento de la oferta de servicios de tercer ciclo de educación básica con énfasis en zonas rurales focalizadas, se coordinará con la SEDUC a través de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos Pedagógicos. Por último, para el Componente 3. Fortalecimiento Institucional, se coordinará con la SESAL a través de la Subsecretaria de Redes y Servicios.

**Resultado del ACI**. Con el fin de producir información útil para analizar la capacidad institucional de la SEDIS como OE de la operación, se llevó a cabo los días 13 y 14 de octubre de 2015 un ejercicio participativo de aplicación de la Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional (PACI), en fase de prueba piloto para su adopción por parte del Banco. A través de la aplicación de la herramienta PACI se encontraron fortalezas, debilidades, y áreas de oportunidad en siete dimensiones de análisis (ver detalle en sección II).

* **Marco Legal.** En general, la SEDIS cuenta con las atribuciones legales adecuadas para la implementación del proyecto; sin embargo, es probable que no cuente con las facultades requeridas para ejecutar posibles proyectos relativos a la provisión de infraestructura educativa y de salud, que han estado en discusión – el tema requiere de un análisis detallado por parte de los equipos legales del Banco y la SEDIS.
* **Gobernanza y Entorno Institucional.** En cuanto a su esquema de gobernanza se encontró como fortaleza el Sistema de Gestión por Resultados, el cual facilita la evaluación del desempeño y del cumplimiento de las funciones del personal. Sin embargo, se identificó como debilidad que la Unidad Coordinadora de Proyectos con financiamiento externo no tiene acceso directo a la Plataforma del Sistema de Gestión de Resultados y no participa en las reuniones semanales de evaluación y que la SEDIS no tenga previstos mecanismos específicos y permanentes para que organizaciones comunitarias le hagan llegar retroalimentación relativa a su gestión.
* **Entorno General.** Se identificaron riesgos externos significativos derivados del alto grado de inseguridad pública que afecta al país.
* **Recursos Humanos y Capacidades Técnicas y Gerenciales**. Respecto a los Recursos Humanos de la SEDIS, se identificó como debilidad que no se cuente con documentos que describan los procesos a seguir para la contratación y despido de personal. También se encontraron áreas susceptibles de mejora como la necesidad de reordenar y reestructurar los Recursos Humanos actuales, aumentar el número de gestores en campo y la incertidumbre en cuanto al total de Recursos Humanos a nivel de SEDIS, sólo se consiguió el número a nivel de la Subsecretaría.
* **Administración de Proyectos.** En cuanto a la capacidad para administrar proyectos se encontraron fortalezas en la experiencia previa de trabajo entre el personal de la UCP y el Banco. Sin embargo, se encontró como debilidad que un coordinador de proyectos de la SEDIS gestiona, en promedio, más de cuatro proyectos al mismo tiempo. También se identificaron áreas susceptibles de mejora en torno a las condiciones del sistema de archivo y registro de la documentación.
* **Gestión de Adquisiciones.** Respecto a la gestión de adquisiciones, si bien se identificaron fortalezas en el marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones de la SEDIS y en la administración de contratos, el presente análisis encontró las siguientes debilidades: no están definidos los mecanismos de trabajo de los comités de evaluación y no se cuenta con un sistema de información que genere reportes confiables. Como área de oportunidad se considera necesaria una mayor capacitación del personal de la SSIS en temas de adquisiciones.
* **Gestión Financiera**. En el módulo de gestión financiera no se encontraron debilidades, aunque existen áreas de oportunidad principalmente relacionadas con la revisión y actualización del flujograma de procesos contables, financieros y administrativos. Así como la creación de políticas o procedimientos internos para la generación de información financiera.

Finalmente, el presente análisis encontró como una posible área de riesgo el cambio en el esquema de ejecución del BVM. Si bien los cambios en la estructura institucional se consideran un avance en términos de definición de responsabilidades, existe aún cierta incertidumbre sobre los mecanismos de coordinación entre la UCP de la PRAF y la SSIS de la SEDIS. Asimismo, se considera necesaria una mayor integración en la Secretaría, lo anterior debido a que se perciben como unidades separadas la UCP y la SSIS de la Secretaría.

# Valoración de condiciones de ejecutabilidad por módulo temático

La Plataforma para el Análisis de Capacidad Institucional (PACI) está conformada por siete módulos. 1. Marco Legal; 2. Gobernanza y Entorno Institucional; 3. Entorno General; 4. Recursos Humanos y Capacidades Gerenciales y Técnicas; 5. Administración de Proyectos; 6. Gestión de Adquisiciones; y 7. Gestión Financiera.

Para cada módulo la Plataforma analiza las “condiciones de ejecutabilidad” que se considera debe satisfacer el OE. Esas condiciones se analizan en función de preguntas apreciativas del estado de la condición, las que se clasifican en mínimas, adicionales y no evaluables (informativas). Las preguntas consideradas mínimas implican que si su respuesta se traduce en una debilidad significativa de la condición, ésta se considera no satisfecha. Asimismo, cada pregunta según su respuesta, puede indicar áreas de debilidad, de oportunidad o de fortaleza del OE.

Esta tabla presenta una valoración de las condiciones de ejecutabilidad según las respuestas proporcionadas durante la aplicación de cada módulo de la PACI. Las condiciones se valoran en tres categorías, de la siguiente manera:

**Debilidades:** Condiciones que constituyen aspectos fundamentales para la ejecución del Proyecto que no se cumplen y/o presentan debilidades significativas en el OE.

**Áreas de oportunidad:** Condiciones que presentan debilidades en aspectos deseables para la ejecución del Proyecto pero que no son fundamentales para su éxito.

**Fortalezas:** Condiciones que se cumplen adecuadamente en el OE y que por tanto, pueden facilitar la ejecución del proyecto.

| **Organismo Ejecutor:**  **Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS)** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **Módulo** | **Debilidades** | **Áreas de oportunidad** | **Fortalezas** |
| **Módulo I. Marco Legal** | * *No se identificó ninguna condición con debilidades.* | * **Condición 1: El marco legal podría no dar al OE la competencia necesaria para que pueda ejecutar de forma eficiente el proyecto** * Las normas nacionales vigentes y aplicables de la SEDIS requieren aprobación del Poder Legislativo para ratificar el contrato de préstamo con el BID. * Los objetivos del Proyecto y los de sus componentes están parcialmente comprendidos por las finalidades, competencias y atribuciones legales de la SEDIS. Lo anterior debido a que para componentes o actividades del Proyecto que requieran intervención directa de la Secretaría de Salud o Secretaría de Educación, se requiere un convenio específico entre las secretarías para una coordinación interinstitucional efectiva. | * **Condición 2: El marco legal y regulatorio de los sistemas transversales de gestión pública le permiten al OE una ejecución eficaz, eficiente y transparente** * **Condición 3: Las normas a las que está sujeta el OE establecen que su gestión se debe desarrollar bajo un ambiente de control que promueva la transparencia y seguimiento de buenas prácticas reconocidas internacionalmente** |
| **Módulo II. Gobernanza y Entorno Institucional** | * **Condición 2: El modelo de dirección y gestión del OE podría presentar obstáculos significativos para la ejecución del Proyecto** * La actual Unidad Coordinadora de Proyectos financiamiento externo no tiene acceso directo a la Plataforma del Sistema de Gestión de Resultados y no participa en las reuniones semanales de evaluación del desempeño y del cumplimiento de funciones del personal. * **Condición 3: Las relaciones desarrolladas por el OE con el contexto o entorno directo sectorial de su gestión, no viabilizan la ejecución del Proyecto y la obtención de los resultados e impactos buscados** * La SEDIS no involucra organizaciones comunitarias (comités de usuarios, juntas de padres, juntas vecinales, de clientes o beneficiarios) para recibir retroalimentación sobre su gestión. | * **Condición 1: La naturaleza de la inserción del OE en el Sector Público del País Prestatario podría obstaculizar la ejecución del Proyecto** * El grado de independencia de la SEDIS respecto a la coyuntura fiscal del nivel de Gobierno de Nacional es: Bajo (menos del 20%). | * **Condición 4: El OE cuenta con mecanismos adecuados para prevenir, detectar y dar respuesta a las prácticas prohibidas** |
| **Módulo III.**  **Entorno General** | * **Condición 1: El OE no tiene identificados los principales riesgos externos que pueden afectar su entorno y sus respectivos impactos** * La probabilidad de ocurrencia de inseguridad pública en el país es alta; sin embargo, el impacto de dicha inseguridad en la gestión de la SEDIS, de llegar a ocurrir, sería moderado. | * *No se identificó ninguna condición con áreas de oportunidad.* | * **Condición 2: El OE cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención y mitigación de los riesgos provenientes del entorno general** |
| **Módulo IV.**  **RR.HH. y capacidades gerenciales y técnicas** | * **Condición 2: Los subsistemas funcionales de la Gerencia de Recursos Humanos del OE no muestran el grado de desarrollo y madurez necesarios para la gestión, desarrollo y sostenibilidad del Proyecto** * La SEDIS no cuenta con documentos escritos sobre el proceso de Gestión de Recursos Humanos que delimiten las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos entre las distintas gerencias, o que describan los principales procesos a seguir para planificar e implementar la Gestión de Recursos Humanos, para la contratación y despido de personal, o para el desarrollo del personal. | * **Condición 1: El OE podría no contar con una dotación y distribución de sus RR.HH. que facilite la implementación y sostenibilidad del Proyecto** * Ante un eventual aumento temporal de la carga de trabajo, no existe flexibilidad para incrementar la plantilla de personal de forma no permanente. * Teniendo en cuenta los requerimientos para la sostenibilidad y mantenimiento de los resultados del Proyecto, se considera que las características de la dotación del personal presentan algunos retos para la ejecución del Proyecto. * Teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de la SEDIS, la demanda de sus servicios, su ámbito de acción y el alcance de sus actividades, la distribución de sus RRHH se consideran parcialmente adecuadas. * **Condición 3: El OE podría no contar con personal disponible y con las competencias gerenciales y técnicas necesarias para ejercer la Dirección General y la Coordinación Técnica del Proyecto de tal manera que se alcancen los objetivos del Proyecto y de cada uno de sus componentes** * La carga de trabajo adicional que supone el ejercicio de la gerencia general del Proyecto hace necesaria la contratación de personal adicional | * *No se identificó ninguna condición con fortalezas.* |
| **Administración de Proyectos** | * **Condición 2: El OE no cuenta con conocimientos y experiencia previa en la administración de proyectos como para apoyar a la gerencia y coordinación técnica del Proyecto** * Un coordinador/director de proyectos de la SEDIS gestiona, en promedio, más de cuatro proyectos al mismo tiempo. | * **Condición 1: Los sistemas que regulan los programas de inversión pública del país podrían no facilitar una rápida puesta en marcha y ejecución de los proyectos** * Los estudios de viabilidad, estudios de factibilidad, alta en registro SNIP, estudios de impacto ambiental, y las obras requieren trámites o aprobaciones previos por organismos externos a la SEDIS. * **Condición 3: Los procedimientos, herramientas y prácticas de administración de proyectos del OE podrían no promover una adecuada ejecución y control del Proyecto** * La SEDIS no cuenta con un sistema informático para la planificación y administración de proyectos. * La SEDIS cuenta con un sistema de archivo y registro de la documentación soporte de los proyectos pero este no sirve como fuente de información y de soporte a decisiones tomadas; ni permite demostrar cuentas de todas las actividades/productos desarrollados durante los proyectos. * **Condición 4: El OE podría no tener lineamientos documentados y prácticas adecuadas para la evaluación de resultados e impactos de sus proyectos** * La SEDIS cuenta con una metodología parcialmente adecuada para evaluar los resultados de desarrollo de los proyectos ejecutados. * La SEDIS no está sujeta a la evaluación de impacto por parte de alguna instancia del sector público o de la sociedad civil. | * *No se identificó ninguna condición con fortalezas.* |
| **Modulo VI.**  **Adquisiciones** | * **Condición 1: El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones que utiliza el OE no se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones del Banco** * El sistema nacional de adquisiciones y contrataciones a nivel nacional no ha sido aceptado por el BID para su uso en las operaciones que financia. * **Condición 3: Las etapas de convocatoria, evaluación, selección y adjudicación del ciclo de adquisiciones del OE no se practican en forma eficaz y eficiente y dentro de plazos razonables** * No están definidos los mecanismos de trabajo de los Comités de Evaluación y las calificaciones apropiadas según la naturaleza de la contratación. * **Condición 5: Los sistemas de registro de información para el seguimiento de las etapas del ciclo de adquisiciones no permiten una adecuada supervisión, rendición de cuentas y estadísticas de gestión** * La SEDIS no cuenta con un sistema de información para la gestión de adquisiciones que genere reportes confiables, oportunos y fidedignos para los procesos de contrataciones y las ejecuciones de los contratos. | *No se identificó ninguna condición con áreas de oportunidad.* | * **Condición 2: El marco legal y regulatorio sobre las compras y contrataciones del OE le otorga las competencias para que lleve a cabo las adquisiciones en forma eficaz, eficiente y transparente** * **Condición 4: La administración de contratos del OE se realiza en forma eficaz y transparente asegurando el cumplimiento del cronograma contractual y la calidad de las obras, bienes y servicios recibidos** |
| **Módulo VII.**  **Gestión financiera** | *No se identificó ninguna condición con debilidades.* | * **Condición 2: El OE podría no contar con procedimientos documentados para formular, ejecutar y controlar planes y presupuestos con plazos claramente definidos** * El ejercicio de planificación y presupuesto que realiza la SEDIS permite vincular la planificación y el presupuesto anual por actividad, y realiza planes y presupuestos anuales. Sin embargo, la SEDIS no realiza planes multianuales. * **Condición 4: Es posible que no existan mecanismos apropiados de registro contable, rendición de cuentas y de reportes financieros** * La SEDIS genera información financiera oportuna y confiable mediante normas contables y catálogos de cuentas, pero no cuenta con procedimientos y/o políticas internas. * Aunque la SEDIS dispone de un sistema de archivo físico que da soporte a las transacciones financieras y no financieras; y permite referenciar e identificar en forma directa, el archivo podría mejorar y actualizar sus condiciones. * El fideicomiso no está previsto en el SIAFI, el sistema contable que utiliza la SEDIS, por ser un patrimonio separado y tener su propio balance. La SEDIS considera que debería poder vincular un sistema de contabilidad interna al SIAFI. * **Condición 5: Existen mecanismos de control interno para la gestión financiera de recursos del OE que podrían no ser satisfactorios** * La SEDIS cuenta con flujogramas de los procesos contables, financieros y administrativos en el Manual de Procesos y Procedimientos. Sin embargo, es necesario hacer una revisión del mismo para optimizar recursos. Además, dicho flujograma debe indicar claramente la asignación diferenciada de funciones, la asignación de roles y tiempos de cumplimiento. | * **Condición 1: El sistema nacional/subnacional de administración financiera que utiliza el OE se encuentra aceptado por el BID para el uso en las operaciones con el Banco** * **Condición 3: El OE cuenta con un sistema de tesorería que considere un mecanismo para el flujo de fondos del Proyecto (identificación de las necesidades de fondos, programación y ejecución de pagos)** * **Condición 6: Existen mecanismos de control externo y de auditoría independiente** |