**CONSULTORÍA:**

**EVALUACIÓN FINAL DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL**

**Evaluación Institucional**

**Consultora: Paola Milagro Lagos Paredes**

**Asistente técnico: Jacobo Lagos**

**Tegucigalpa M.D.C.**

**Julio del 2013**

**CONTENIDO**

[I. Glosario 4](#_Toc361528650)

[II. Antecedentes 5](#_Toc361528651)

[III. Metodología de Evaluación 6](#_Toc361528652)

[IV. Resultados de la Evaluación 10](#_Toc361528653)

[1. Programación y organización 10](#_Toc361528654)

[A. Coordinación de la operación 10](#_Toc361528655)

[B. Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID. 11](#_Toc361528656)

[C. Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional 12](#_Toc361528657)

[2. Ejecución y control de actividades programadas 15](#_Toc361528658)

[A. Estructura para ejecutar las adquisiciones 15](#_Toc361528659)

[B. Gestión financiera 16](#_Toc361528660)

[C. Experiencia en la ejecución de proyectos 17](#_Toc361528661)

[3. Aspectos Transversales 19](#_Toc361528662)

[A. Voluntad Política 19](#_Toc361528663)

[B. Gobernabilidad explicita interna 19](#_Toc361528664)

[C. Entorno laboral. 20](#_Toc361528665)

[D. Percepción externa de la capacidad para ejecutar fondos externos 21](#_Toc361528666)

[V Valoraciones de la Consultora 21](#_Toc361528667)

[VI Conclusiones y Recomendaciones 29](#_Toc361528668)

[VI Anexos 31](#_Toc361528669)

[Anexo I: Cuestionarios aplicados 31](#_Toc361528670)

[Anexo II: Listado de funcionarios y contrapartes entrevistados 35](#_Toc361528671)

[Anexo III Resultados de las Entrevistas 37](#_Toc361528672)

[Anexo IV Comparación de las Adquisiciones 1584/SF-HO 38](#_Toc361528673)

[Anexo V Comparación de las Adquisiciones 2016/BL-HO 41](#_Toc361528674)

**INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**

1. **Glosario**

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

POA: Plan Operativo Anual

SIAFI: Sistema de Administración Financiera

SECI: Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (BID)

SECPLAN: Secretaria de Planificación

SEFIN: Secretaria de Finanzas

TdR: Términos de Referencia

TSC: Tribunal Superior de Cuentas

UEP: Unidad Ejecutora de Proyecto

UPEG: Unidad de Planificación Estratégica Gerencial

ENEE: Empresa Nacional de Energía Eléctrica

UGP Unidad de gestión del programa

GOH Gobierno de Honduras

SEPA Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones

CIMEHQ Colegio de Ingenieros Mecánicos, Electricistas y Químicos de Honduras

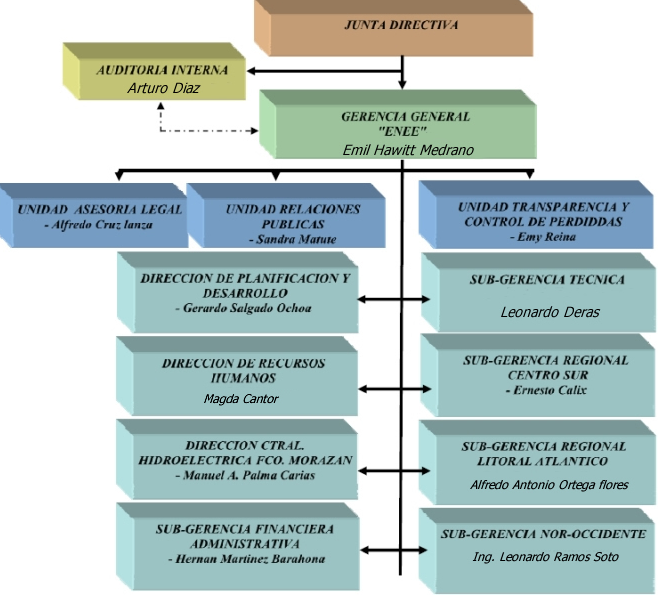
1. **Antecedentes**

La ENEE fue creada mediante Decreto Ley 48 de 1957, como empresa estatal, verticalmente integrada, responsable de prestar el servicio y de desarrollar, operar y mantener la infraestructura de generación, transmisión y distribución de su propiedad.

Para lo anterior, la empresa se organiza en tres subgerencias regionales responsables de la distribución; y en una subgerencia técnica que tiene a su cargo el manejo de la generación, la transmisión, la preparación de la ingeniería de los proyectos de inversión que adelanta la empresa y la operación del sistema, incluyendo la operación del Centro Nacional de Despacho.

La organización de la institución es funcional – regional, por lo que tiene 5 sub gerencias: Subgerencia Técnica, Subgerencia Administrativa/Financiera, Subgerencias Regionales localizadas en la Zona Nor - Occidental, Centro-Sur y Litoral Atlántico; que dependen de la Gerencia General, con el siguiente esquema:

Figura No. 1 Organigrama Institucional



En 1994, se aprobó la Ley Marco del Subsector Eléctrico (“LMSE”) orientada a introducir una reforma que promoviese la participación privada en generación y distribución. En dicha Ley se introdujeron cambios en la dirección sectorial, creando el Gabinete Energético, como responsable de la definición y formulación de políticas del sector eléctrico. También se crea la Comisión Nacional de Energía (“CNE”), como organismo regulador del subsector eléctrico, se definen las reglas generales de la operación del sistema interconectado nacional y se establece el régimen tarifario. La reforma prevista en la LMSE se implementó parcialmente, convirtiéndose el modelo en uno de comprador único, la ENEE, con un Regulador de bajo perfil y limitada autonomía.

Con esta visión sectorial, recientemente se han ejecutado dos operaciones de préstamo de inversión con el BID y se encuentra en preparación una operación adicional, por lo que se requiere elaborar una evaluación de la capacidad institucional de la ENEE, con el objeto de determinar las condiciones actuales para la ejecución esta nueva operación.

1. **Metodología de Evaluación**

La presente evaluación se ha estructurado, tomando en consideración elementos clave de la extensa práctica del BID en la aplicación del sistema de Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), la cual se ha adaptado a las necesidades particulares de la operación y se ha simplificado tomando en consideración las características específicas actualmente existentes en la ENEE, se ha presentado la misma a la UGP y al Especialista Sectorial del Banco.

Para esta evaluación se ha considerado la percepción de los principales actores a raíz de la experiencia en la ejecución de proyectos tanto externa e interna de la ENEE como Organismo Ejecutor, es decir sin tomar en cuenta el accionar de la Unidad Gestión del Programa, ya que esta es una estructura temporal y con accionar específico para las operaciones 1584/SF-HO y 2016 /BL-HO.

Este análisis se ha planteado con miras a analizar las principales características institucionales, que permitan que la nueva operación se desarrolle garantizando:

1. Coordinación Vertical y Horizontal;
2. Disponibilidad de Servicios Técnicos suficientes para apoyar la ejecución;
3. Agilidad razonable para ejecutar las actividades del Programa.

A partir de lo anterior se han elaborado una serie de preguntas detalladas en el Anexo I, que se enfocan sobre los principales ejes temáticos que definen la Capacidad Ejecutora de la ENEE, los cuales cubren temas y sub temas, mostrados en el esquema siguiente:

Figura No. 2 SISTEMA DE EVALUACIÓN

**Preguntas**

* Coordinación interinstitucional
* Capacidad y disponibilidad de articular las diferentes dependencias de ENEE (técnicos, legales y financieros)
* Delegación de autoridad para solicitar y realizar desembolsos
* Delegación de autoridad para gestiones administrativas y de adquisiciones

**Programación**

**y**

**Organización**

**Coordinación de la Operación**

**Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional**

* Procedimiento de desembolsos
* Procedimientos para procesos de licitaciones y/o concursos
* Regulación de tiempos máximos y mínimos por proceso
* Normas de control interno
* Gestión por Resultados basada en riesgos
* Seguimiento de indicadores de resultado e impacto
* Planificación de la ejecución de operaciones
* Planificación y priorización de intervenciones de interés sectorial

**Existencia de instancia de planificación y monitoreo de una operación financiada por BID**

**Preguntas**

**Ejecución y**

**Control de**

**Actividades**

**Programadas**

* Elaboración de planes de adquisiciones
* Elaboración de documentos base y enmiendas de licitaciones y concursos
* Coordinar/participar en comisiones de evaluación de ofertas
* Elaboración de informes de evaluación

**Estructura para ejecutar las adquisiciones**

* Elaboración de Flujos de caja de acuerdo a compromisos en firme
* Elaboración de solicitudes de desembolsos y justificación de gastos
* Utilización de SIAFI - UEPEX
* Seguimiento a las auditorías externas, incluyendo ejecución de planes de acción de los hallazgos

**Gestión financiera**

* Preparación de la sección técnica de los términos de referencia y licitaciones s/ concursos
* Diseño, construcción y supervisión
* Seguimiento técnico - contractual de contratos
* Disponibilidad de tiempo para participar en procesos y proyectos

**Experiencia en la ejecución de proyectos**

Cada uno de los temas y sub temas se evaluaran de acuerdo a las respuestas obtenidas en los cuestionarios aplicados con una ponderación de 1 a 5 puntos de acuerdo a la escala siguiente:

Tabla No. 1

|  |  |
| --- | --- |
| **Puntaje** | **Capacidad de Ejecutar** |
| 1 | **Muy bajo** |
| 2 | **Bajo** |
| 3 | **Intermedio** |
| 4 | **Alto** |
| 5 | **Muy Alto** |

Para lograr una valoración que contemple los puntos de vista de los diferentes actores, tipo de involucramiento y experiencias en la ejecución, se siguieron los siguientes pasos:

1. A solicitud de la consultora, la UGP identificó los actores clave en la ejecución de las operaciones, proporcionando los datos generales de cada uno de ellos y su vinculación específica con la operación[[1]](#footnote-1)
2. La consultora clasificó a los actores identificados por la UGP en Internos cuando son funcionarios de la institución y externos en aquellos casos en los que su vinculación era de proveedor de bienes de obras o de servicios.
3. Se desarrollaron entrevistas con cada uno de los actores y se les aplicó el cuestionario, total o parcialmente, esto último en los casos en que el entrevistado participó parcialmente en la ejecución de las operaciones[[2]](#footnote-2).
4. Los resultados de las valoraciones de cada uno de los ejes temáticos, temas y subtemas se promediaron tomando en cuenta su vinculación institucional, es decir internos / externos a la ENEE y dichos valores se promediaron entre sí para obtener la evaluación respectiva[[3]](#footnote-3).
5. Adicionalmente se definió que las puntuaciones obtenidas se calificarían de la siguiente manera:

Tabla No. 2

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Rango de Evaluación** | | **Capacidad Institucional para Ejecutar operaciones con fondos BID** | **Nivel**  **de Riesgo** |
| **1** | **hasta < 2** | **Muy baja** | **Alto** |
| **2** | **hasta < 3.5** | **Baja** | **Alto** |
| **3.5** | **hasta < 4.5** | **Media** | **Medio** |
| **4.5** | **hasta 5** | **Alta** | **Bajo** |

1. Se graficó los desembolsos acumulados del Banco durante el periodo de ejecución de cada una de las operaciones, a partir de lo cual la consultora analizó el desempeño financiero.
2. La UGP proporcionó el detalle de las principales adquisiciones, de cada una de las operaciones y las mismas se compararon con los tiempos estándar para las adquisiciones del mismo tipo definidos en el Manual Operativo o en el Documento base de Licitación (el que presente mayor plazo), a partir de dichas comparaciones la consultora analizó el desempeño en las adquisiciones.
3. A partir de la calificación y el nivel de riesgo de cada uno de los ejes temáticos, temas y subtemas y del desempeño financiero y en las adquisiciones (detallados en los numerales 6 y 7) sumado a las valoraciones de la consultora se desarrollaron las diferentes modalidades de ejecución que puede asumir la ENEE en una nueva operación, identificando las ventajas y desventajas de cada una de ellas, así como los elementos a tomar en cuenta para una implementación efectiva que permita una ejecución fluida y de acuerdo a la planificación.
4. **Resultados de la Evaluación[[4]](#footnote-4)**

## Programación y organización

1. **Coordinación de la operación**

El resultado de la evaluación a nivel interno[[5]](#footnote-5) es de 3.47 y 3.00 a nivel externo[[6]](#footnote-6), para una evaluación general de 3.24, con lo cual la Capacidad Institucional en este segmento es Baja con un Riesgo en la Ejecución alto.

Gráfico No. 1

Fuente: Evaluación Institucional

La organización de la ENEE es una combinación funcional – regional y técnica, que han generado segmentación de responsabilidades, mismas que dificultan las actuaciones con integración de metas y objetivos, es decir por la trayectoria y naturaleza de la organización es difícil articular acciones transversales, especialmente aquellas que son por naturaleza multidisciplinarias (técnicos, legales y financieros).

Particularmente en el aspecto técnico, existe un fuerte liderazgo ejercido por la Sub Gerencia Técnica, que en gran medida constituye un elemento institucional con capacidad de estructurar y liderar la coordinación técnica a nivel macro; asimismo en el aspecto administrativo la ENEE se encuentra en condiciones de realizar sus actividades con relativa diligencia.

Pese a lo anterior, no existe una instancia diferente a la Gerencia General, que articule los objetivos y las diferentes actividades a nivel de detalle, que permitan ejecutar una operación en tiempo y forma.

1. **Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID.**

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 3.91 y 3.54 a nivel externo, para una evaluación general de 3.73, con lo cual la Capacidad Institucional en este segmento es Media con un Riesgo en la Ejecución Medio.

Gráfico No. 2

Fuente: Evaluación Institucional

En el aspecto sectorial la ENEE tiene capacidad para realizar una focalización técnica de las inversiones a partir de datos estadísticos, conocimiento del sector y criterios de evaluación y selección con riguridad técnica etc. pero las decisiones tienen implicaciones con una combinación técnica – político de estado.

En el aspecto de monitoreo y seguimiento la ENEE ha tenido experiencia en monitoreo y evaluación con los instrumentos que genera las instituciones nacionales como SEFIN SEPLAN etc., pero con las especificidad de los registros del Banco especialmente en el de Gestión Basado en Resultados, manejo de riesgos operacionales, establecimiento y seguimiento a medidas de mitigación de riesgos, articulación de instrumentos como Plan de Ejecución del Programa (PEP), Plan Operativo Anual (POA), Gestión de Riesgos de Proyectos(GRP), Plan de adquisiciones (PA), Project Monitoring Report (PMR) y Matrices de Resultados la experiencia es escasa ya que ha sido desarrollado por la Unidad Gestión del Programa.

Si bien es cierto, la ENEE es la fuente principal para la captura de datos sectoriales, el análisis de los impacto de los mismos en los resultados de las operaciones, el análisis de los instrumentos de evaluación han sido monitoreados y presentados por la Unidad Gestión del Programa.

1. **Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional**

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 3.44 y 3.32 a nivel externo, para una evaluación general de 3.38, con lo cual la Capacidad Institucional en este segmento es Baja con un Riesgo en la Ejecución Alto.

**Gráfico No. 3**

Fuente: Evaluación Institucional

La institución tiene sus regulaciones acerca de los requerimientos para aprobación de estimaciones y las particularidades de los pagos de contratos financiados con operaciones del Banco están definidas en los contratos de provisión específicos. El proceso de pagos de estimaciones, se han aplicado de manera regular a pagos con fondos externos o nacionales, los cuales cumplen los plazos y procedimientos aplicado por la utilización del SIAFI, este proceso de pago ha cumplido con los plazos establecidos en los contratos y ha sido realizado por las instancias institucionales con el seguimiento continuo de la Unidad Gestión del Programa, en cuanto al control interno, las funciones de aprobación y autorización de desembolsos están segregadas adecuadamente.

Con respecto a las adquisiciones, si bien es cierto la ENEE desarrolla procesos de licitaciones y concursos y ha participado activamente en procesos de adquisición financiados por operaciones BID, a pesar de firmar una declaratoria de confidencialidad[[7]](#footnote-7) estas condiciones no han sido ampliamente conocidos y aplicados por los funcionarios de la ENEE, por lo cual el detalle y requerimientos de confidencialidad, conformación del Comité de Evaluación de Ofertas, evaluación de ofertas, subsanación de documentos etc. ha sido liderado por miembros de la Unidad de Gestión del Programa .

Los plazos para cada una de las fases de los procesos de adquisición están regulados en las Políticas de Adquisición aplicadas, como ser los plazos de publicación y de presentación de ofertas, sin embargo los plazos que dependen de respuestas institucionales ya sea técnica o legal, aclaraciones, enmiendas y particularmente solicitudes de contratistas entre otros, generaron demoras que impactaron en los plazos de presentación de ofertas y por consiguiente en la duración del proceso de adquisición en general

La ENEE dispone en su estructura organizacional con funcionarios de trayectoria en los cargos, por lo cual adaptar la institución a procedimientos particulares brindados por una fuente de financiamiento externo, resulta una difícil tarea, a menos que se establezca una Unidad con dedicación exclusiva a esta actividad, con la cual se establezcan acuerdos internos identificando puntos de control institucionales que permitan la articulación de los fondos externos con la fuerte institucionalidad de la ENEE.

## Ejecución y control de actividades programadas

1. **Estructura para ejecutar las adquisiciones**

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 3.91 y 3.00 a nivel externo, para una evaluación general de 3.45, con lo cual la Capacidad Institucional en este segmento es Baja con un Riesgo en la Ejecución Alto

Gráfico No. 4

Fuente: Evaluación Institucional

Los funcionarios de la ENEE tienen experiencia en desarrollar procesos de adquisición, sin embargo la planificación y ejecución de los mismos de manera estructurada ha sido desarrollada fundamentalmente por la UGP, por lo que la ENEE no ha tenido experiencia elaborando de acuerdo a la normativa del Banco los planes de adquisición.

Asimismo, los funcionarios de la ENEE tienen una amplia capacidad técnica para liderar esta sección en la fase de preparación de documentos de licitación y las respuestas durante el desarrollo del proceso, sin embargo la articulación de la sección técnica en la elaboración del documento base a utilizar, así como el procedimiento para responder las preguntas a los oferentes sin embargo la participación de la ENEE fue marginal y el proceso fue liderado por la Unidad Gestión del Programa.

Adicionalmente los funcionarios de la ENEE han participado en las diferentes fases de los procesos de evaluación de ofertas, entre ellas valoración de información presentada por los oferentes y su valoración para efectos de calificación, análisis ofertas económicas y elaboración de correcciones aritméticas etc., sin embargo estos procesos han sido liderados por la Unidad Gestión del Programa, quienes implementan mecanismos para asegurar las evaluaciones conforme a las Políticas de adquisición del Banco

1. **Gestión financiera**

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 4.09 y 3.75 a nivel externo, para una evaluación general de 3.92, con lo cual la Capacidad Institucional en este segmento es medio con un Riesgo en la Ejecución medio.

Gráfico No. 5

Fuente: Evaluación Institucional

La ENEE en general tiene experiencia en elaborar proyecciones financieras de ingresos y egresos, aplicando los mecanismos que rigen las finanzas públicas nacionales, bajo las directrices de SEFIN, en cual está basado a la programación de compromisos independientemente de la situación de avance real de los mismos, también las liquidaciones de presupuesto y solicitudes de desembolso se realizan de acuerdo a las directrices de SEFIN, utilizando el sistema SIAFI

Tomando en cuenta que la gestión financiera de las operaciones financiadas con recursos del Banco, requieren la implementación del módulo SIAFI – UEPEX e implican regulaciones particulares como proyecciones financieras contra compromisos en firme, previo a la justificación del 80% de los valores previamente desembolsado, cumplimiento de condiciones de previas y/o de ejecución etc.; todas las cuales no han sido desarrolladas por funcionarios de la ENEE, ya que las mismas han sido asumidas por la Unidad de Gestión del Programa

La ENEE como ente descentralizado, está sujeto a las auditorias del Tribunal Superior de Cuentas sin embargo los hallazgos señalan responsabilidades a título personal de los funcionarios en los diferentes ámbitos legales y son atendidas y evacuadas también a título personal, por lo cual no se establecen planes de acción institucionales para mejoras las normas de control interno, adicionalmente la toma de decisiones en algunas ocasiones se demora por el temor a los posibles reparos del Tribunal Superior de Cuentas

Las auditorias de los fondos de las dos operaciones objeto de esta evaluación, fueron atendidas directamente por la UGP, siendo marginal la participación de la ENEE en las mismas, pese a lo anterior, la ENEE atendió las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría sobre control interno relacionadas a los Programas

1. **Experiencia en la ejecución de proyectos**

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 4.20 y 3.39 a nivel externo, para una evaluación general de 3.80, con lo cual la Capacidad Institucional en este segmento es Media con un Riesgo en la Ejecución Media.

Gráfico No. 6

Fuente: Evaluación Institucional

La ENEE de acuerdo a la información recopilada cuenta con profesionales de amplio conocimiento del sector capaces de desarrollar las especificaciones de las inversiones requeridas, elaboración y/o revisión de diseños, supervisión de obras etc., sin embargo se les dificulta acoplar las mismas a documentos de licitación, con el objetivo que se conviertan en instrumentos adecuados para la administración de contratos, es decir existe el conocimiento técnico pero han tenido dificultades en traducir los documentos técnicos en instrumentos de aplicación contractual.

Como resultados de lo anterior, los documentos técnicos generados, que se han utilizado en las licitaciones y/o concursos, han presentado vacíos que generan elasticidad en la aplicación, condición que teniendo en cuenta las malas experiencias con el Tribunal Superior de Cuentas conllevan a retrasos en la toma de decisiones o rigidez en los criterios aplicados.

Con respecto a la administración de contratos la ENEE conoce a profundidad los términos contractuales y les dan seguimiento cercano y estricto, ya sea cuando han tomado posición de supervisor o de administradores de contrato.

A pesar de las fortalezas antes mencionadas, las limitantes más importantes en la sección de supervisión y administrador de contratos son:

1. Demora en la toma de decisiones, aun teniendo la opinión técnica clara, las decisiones se toman en las instancias más altas, debido al temor producto de las malas experiencias con el Tribunal Superior de Cuentas, quienes sin criterio técnico cuestionan las decisiones tomadas
2. El personal de la ENEE se ajusta de manera rigurosa a los horarios institucionales por lo que limitan el avance de los contratistas en sus propios horarios de trabajo
3. Subjetividad por falta de normativa lo que en algunos casos genera elasticidad en los requerimientos para el cumplimiento de los contratos
4. Disponibilidad de tiempo para desarrollar actividades adicionales a las ya establecidas.

Los funcionarios cuyas funciones son técnicas, tienen un estatus laboral bastante estables, con baja rotación de personal.

## Aspectos Transversales

Es importante mencionar que para asegurar un diseño del esquema de ejecución que permita que el Programa financiado por el Banco, se desarrolle con las mayores probabilidades de alcanzar una ejecución exitosa, se requiere considerar cuatro aspectos importantes que no están sujetas a esta evaluación, pero para efectos tener una visión integral de la situación actual, se han considerado el análisis de los mismos, con los resultados siguientes:

1. **Voluntad Política**

Bajo este concepto se consultó con los actores clave, acerca de las posibilidades de encontrar apoyo y compromiso institucional para desarrollar nuevas operaciones, fundamentadas en una priorización técnica de las inversiones y con disponibilidad de los funcionarios para asumir las nuevas actividades implícitas tanto a nivel gerencial, técnico y administrativo en sus diferentes niveles.

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 3.64 y 2.75 a nivel externo, para una evaluación general de 3.20, con lo cual en este segmento se podría evaluar como Baja; con la salvedad que entre los niveles más altos de la jerarquía institucional mayor voluntad política para apoyar las operaciones, sin embargo la misma se va diluyendo en la medida que baja a los niveles operativos básicos, producto de la gobernabilidad de la institución.

Si bien es cierto, las necesidades de inversión son conocidas por los funcionarios de la ENEE y consientes que existen limitaciones para realizarlas con fondos nacionales, al momento de ejecutar operaciones con fondos externos, difícilmente algún funcionario asume el liderazgo efectivo de la misma y es reconocido como autoridad a lo interno de la institución, ya que cada uno de los empleados de la ENEE tiene sus funciones específicas, con sus propias responsabilidades previamente definidas y no tienen incentivos para asumir funciones adicionales.

Los responsables técnicos tienen solidez en sus correspondientes áreas de especialización, experiencia en la elaboración de términos de referencia, especificaciones supervisión y construcción et., sin embargo se reconoce que presentan debilidades gerenciales para la gestión integrada de un programa.

1. **Gobernabilidad explicita interna**

Bajo este concepto se consultó acerca de las posibilidades de obtener liderazgo institucional y disponibilidad de trabajo en equipo de manera transversal, tanto en las áreas técnicas como administrativas, financieras y legales en los diferentes niveles desde la alta gerencia hasta los niveles operativos básicos.

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 3.00 y 3.25 a nivel externo, para una evaluación general de 3.12, con lo cual en este segmento se podría evaluar como Baja, evidenciando un riesgo alto.

De la misma manera que el concepto anterior, a pesar de existir una visión y objetivos comunes en la alta gerencia, jerárquicamente los aspectos administrativos, regionales y técnicos están al mismo nivel jerárquico, por lo que es difícil trabajar de acuerdo a prioridades institucionales en lugar de las prioridades específicas de cada una de ellas. La configuración del organigrama mismo dificulta la unidad de mando a lo interno, ya que las funciones técnicas y operacionales son segregadas pero no se han planteado las vinculaciones de complementariedad y es difícil tener una visión integrada de los programas los cuales estén sumando acciones a objetivos únicos; es decir el organigrama actual dificulta la unidad de mando, ya que a pesar de haber fuertes liderazgos, los mismos no cruzan las fronteras técnico – administrativa – legal

Cada una de las instancias tienen una adecuada gobernabilidad a su interior, sin embargo no existe las instancia donde se practique la unidad de mando institucional (Diferente al Gerente), generando vacíos de autoridad que dificultan articular acciones y/o enfocarse en prioridades de manera conjunta entre los diferentes gerentes de la institución.

1. **Entorno laboral.**

Este aspecto se consultó con relación a la percepción de las condiciones de trabajos existentes, tomando en cuenta aspectos como trabajo en equipo, reconocimiento de liderazgo hacia los jefes, cooperación horizontal y vertical a diferentes niveles, estabilidad, reconocimiento de méritos de desempeño, etc. ya que esta condición a pesar de ser intangible afecta la disposición a sumar esfuerzos en una nueva operación.

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 3.21 y 3.00 a nivel externo, para una evaluación general de 3.11, con lo cual en este segmento se podría evaluar como Baja, evidenciando un riesgo alto.

La ENEE mantiene en su planilla funcionarios especializados con alrededor de 20 – 30 años de laborar en la institución, lo cual indica que existen condiciones de estabilidad muy superior a las otras instancias del Gobierno de Honduras y permite mantener dentro de la institución diferentes áreas del conocimiento con fortaleza técnica, los cuales mantienen la memoria institucional. No obstante, no se ha practicado la administración de Recursos Humanos basada en méritos profesionales o de desempeño, más bien las fuerzas políticas desestimulan la gestión por méritos y el aprecio de los funcionarios con mayor experiencia y/o cualidades para desarrollar la gestión de programas.

Adicionalmente, existe falta de incentivos hacia los funcionarios de las áreas especializadas para asumir mayores retos que implique esfuerzos adicionales, ya que si bien es cierto existe una relativa estabilidad y baja rotación de personal en el personal técnico, la institución con los numerosos cambios de gerentes ha incrementado el número de empleados, los cuales son frecuentemente mejor remunerados y difícilmente con mejores calificaciones que los funcionarios de la ENEE; esta situación genera importantes distorsiones laborales que afectan el clima y los incentivos laborales, repercutiendo finalmente en el desempeño de la institución.

1. **Percepción externa de la capacidad para ejecutar fondos externos**

Este aspecto se consultó con relación a la percepción de la empresa con respecto a su organización, nivel técnico de los empleados, nivel de compromiso etc.

El resultado de la evaluación a nivel interno es de 3.21 y 3.00 a nivel externo, para una evaluación general de 3.11, con lo cual en este segmento se podría evaluar como Baja, evidenciando un riesgo alto.

Asimismo, dicha percepción es acompañada de la apreciación que existe a nivel operativo y de mandos intermedios una ***debilidad gerencial*** y administrativa acompañada de poca experiencia en la gestión de programas de acuerdo a las mejores prácticas gerenciales, lo cual afecta la ejecución en tiempo y forma.

**V Valoraciones de la Consultora**

1. La operación 1584/SF-HO fue efectiva a partir del Julio del 2005; la misma contemplaba un modelo de ejecución en el cual había una Coordinación general que servía de elemento articulador con las diferentes instancias de la ENEE, es decir la operación se diseñó para ser ejecutada por la institucionalidad de la ENEE liderada por un Coordinador.

Bajo el esquema anterior, la ejecución hasta Octubre del 2008 solamente fue de $1.04 Mm (4% del total de la operación después de la reformulación), del cual $0.85 Mm eran anticipos de inversión y el resto fueron gastos financieros (intereses y fondos de inspección y vigilancia del Banco). Tomando en cuenta lo anterior y que a feb. ´09 (habiendo transcurrido el 70% del plazo de ejecución) continuaba el bajo desempeño, se propusieron modificaciones al modelo de ejecución las que debido a la crisis política del país, pudieron ser efectivas hasta marzo del 2010.

El nuevo modelo a implementar consistió en formar una UGP dependiente de la Gerencia de la ENEE, integrada por un Coordinador del Programa (CP), un delegado de la Subgerencia Técnica y uno de la Subgerencia Administrativa/Financiera, adicionalmente, la UCP se fortaleció mediante la contratación de un especialista en adquisiciones, especialista en Monitoreo y Evaluación, un contador, un especialista y un oficial financiero. Bajo este esquema la UGP se responsabilizó de cumplir a cabalidad las actividades fiduciarias señaladas en el Manual Operativo.

El desempeño financiero se resume en la siguiente gráfica.

Gráfico No. 7

Con respecto a las adquisiciones, a partir del año 2010 las mismas fueron ejecutadas por la UGP, previo a lo cual fueron desarrolladas por Servicios Generales de la ENEE.

Para el análisis del desempeño en las adquisiciones, se analizaron los tiempos reales en cada una de las fases de los procesos de adquisición[[8]](#footnote-8) y se compararon los mismos con la duración esperada de cada uno de ellos establecida en el Manual Operativo o establecidos en el Documento Base de Licitación (el mayor de ambos). El resumen de dichas comparaciones es el siguiente:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Duraciones en Días Hábiles** | | |
|  | **Costo en US $** | **Real** | **Esperada** | **Variación** |
| 001-2010 Adquisición del SCADA/EMS del Centro Nacional de Despacho (CND) de Honduras | 3,762,220 | 148 | 86 | 62 |
| 012/2011 Construcción Líneas de 69 y 138 Las Flores-Erandique y Danli Chichicaste. | 3,241,365 | 175 | 93 | 82 |
| 013/2011 Construcción Líneas de 69 y 138 Las Flores-Erandique y Danli Chichicaste. | 3,864,880 | 163 | 93 | 70 |
| 014/2013 Ampliación Subestaciones en 69 kv Las Flores y Danli. | 2,436,393 | 192 | 93 | 99 |
| 015/2012 Suministro, instalación y puesta en servicio de Cable Subterráneo de Potencia XLPE para 13.8 kV, Sistema de Transferencia Automática (ATS) | 320,793 | 127 | 90 | 37 |
| 133/2012 Suministro e Instalación de A/C para equipo y oficinas del Centro Nacional de Despacho. | 22,196 | 77 | 74 | 3 |
| 067/2008 Suministro e Instalación del sistema de comunicaciones.\* | 8,972,296 | 890 | 129 | 761 |
| Adquisición del UPS para sistema SCADA | 272,364 | 56 | 68 | -12 |
| Fuente: Documentación Proporcionada por la UGP/ENEE/BID.  (\*) Proceso desarrollado por Servicios Generales de ENEE, previo a la creación de la UGP | **22,892,507** |  | | |

Es evidente que el modelo planteado en el diseño de esta operación, no se adaptaba a las condiciones institucionales de la ENEE, prueba de ello es el proceso para la adquisición del sistema de comunicaciones liderado por la ENEE, el cual tomó casi el doble del tiempo requerido y las adquisiciones relevantes dieron inicio hasta el año 2010 con la Unidad de Gestión del programa.

Adicionalmente se concluye, que la disposición de cambiar el modelo original de ejecución, aunque un poco a destiempo, demostró ser una decisión acertada, que mejoró sustancialmente el desempeño, prueba de ello es que la operación ejecutó $23.20 MM (93% del total después de la reformulación) en 4 años (a partir del 2009).

Pese a lo anterior es importante mencionar que siempre ocurrieron demoras en las adquisiciones, debido a factores fuera de control de la UGP, especialmente relacionados a las ampliaciones de plazo necesarias para la presentación de ofertas producto de las solicitudes de los contratistas, demoras en la evaluación, adjudicación, formalización y emisión de orden de inicio de contratos.

El detalle de las comparaciones de las adquisiciones de la operación versus los tiempos esperados se detalla en el Anexo IV

1. El modelo de ejecución de la operación 2016/BL-HO, se diseñó a partir de las experiencias en la fase previa, por lo que contemplaba la continuación de la Unidad Gestión del Programa, quienes asumieron la ejecución de la operación.

La operación fue efectiva a partir del Agosto del 2009, en plena crisis política por lo que el primer desembolso fue hasta septiembre del 2010, pese a lo cual se prevé que la operación se concluya dentro del plazo de 5 años.

El desempeño financiero y de las adquisiciones se resume en los gráficos siguientes.

Gráfico No. 8

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Duraciones en Días Hábiles** | | |
|  | **Costo en US $** | **Real** | **Esperada** | **Variación** |
| 028/2011 Supervisión de la Construcción de Amaratéca y Ampliación de Subestación Zamorano. CRA | 646,363 | 124 | 86 | 38 |
| 011/2011 Construcción Subestación Amaratéca. | 22,730,624 | 192 | 88 | 104 |
| 010/2011 Ampliación Subestación Zamorano. | 1,250,514 | 192 | 89 | 104 |
| Apoyo a Implementación de las Recomendaciones de Control Interno | 157,500 | 60 | 73 | -13 |
| Fuente: Documentación Proporcionada por la UGP/ENEE/BID. | **24,785,001** |  |  |  |

La diferencia en los niveles de ejecución es evidente, se han desembolsado $23.2 MM lo que representa un 81.3% del monto total del contrato, ejecutado en un plazo efectivo del 66% del total contractual.

En este caso las adquisiciones relevantes dieron inicio hasta el año 2010, ocurriendo siempre demoras en las áreas fuera de control de la Unidad de Gestión del Programa, especialmente relacionados a las ampliaciones de plazo necesarias para la presentación de ofertas producto de las aclaraciones y/o enmiendas a los a los procesos, demoras en la evaluación, adjudicación, formalización y emisión de orden de inicio de contratos.

El detalle de las comparaciones de las adquisiciones de la operación versus los tiempos esperados se detalla en el Anexo V

A partir de las valoraciones anteriores, de las entrevistas y del juicio de la consultora, se han identificado cuatro posibles modelos de ejecución siguientes:

1. Ejecución directa por parte de la ENEE
2. Ejecución con Unidad de Gestión del Programa como responsable Fiduciario, con la ENEE como responsable Técnico
3. Ejecución con Unidad Ejecutora con independencia Administrativa – Financiera y Técnica, responsable Fiduciario y Técnico
4. Ejecución con Fideicomiso Bancario, responsable Fiduciario y Técnico

Las principales características, ventajas y desventajas de cada uno de los diferentes modelos, se describen a continuación, para los cuales cada uno de ellos se ha valorado de acuerdo a sus posibilidades de implementación en las condiciones actuales de la ENEE y las condiciones generales del país.

|  |
| --- |
| **Modelo de Ejecución: Directa ENEE** |
| Este modelo contempla el establecimiento de una coordinación general quien es responsable de articular al interior de la ENEE con los funcionarios respectivos, todos las decisiones, actividades, procesos etc. |
| **Ventajas**   1. Empoderamiento a largo plazo institucional de los objetivos de la operación y de los resultados de la misma. 2. Aprovechamiento de la fortaleza técnica de institución |
| **Desventajas**   1. Dificultad para generan una coordinación interinstitucional efectiva 2. Poca experiencia en monitoreo y evaluación de operaciones de acuerdo a las practicas del Banco y desconocimiento de las instrumentos aplicables 3. Demora en la ejecución, ya que realizan las actividades de acuerdo a los procesos burocráticos institucionales 4. Tendencia a confundir los requerimientos de la ley de Contratación del Estado con la aplicación de las políticas de adquisición del Banco 5. Demora en la ejecución de las actividades ya que son ejecutadas por funcionarios sin o poca experiencia en procedimientos del BID 6. Poca autonomía en la toma de decisiones 7. Ejecución financiera limitada, por el espacio en el Presupuesto Nacional asignado a la institución 8. Poca experiencia en cumplimiento institucional de las recomendaciones de las auditorias |
| **Comentario**  No se recomienda este modelo, ya que fue el contemplado en el documento de préstamo de la operación 1584/SF-HO que resulto ser inadecuado, la operación solamente avanzó un 8% durante 3 años |

|  |
| --- |
| **Modelo de Ejecución: Responsable Fiduciario 🡪 Unidad de Gestión de Programa**  **Responsable Técnico 🡪 ENEE** |
| Este es un modelo mixto, que contempla el establecimiento de una Unidad de Gestión de Programa responsable de la ejecución de actividades fiduciarias y monitoreo de la ejecución, dependiente de la Gerencia General de la Institución, está conformada por especialistas seleccionados por desempeño en operaciones previas y conocimientos técnicos, en las áreas de: Coordinación General, Adquisiciones , Administración financiera – contable, Monitoreo y evaluación  La Unidad de Gestión del Programa asume las funciones de coordinación general y liderazgo de los procesos fiduciarios, convirtiéndose en un conciliador funcional y natural con los proveedores externos. Por su parte la ENEE deberá mantener, a través de sus contrapartes el manejo, administración y gestión técnica. Esta segmentación de funciones y actividades deberá estar detallada con precisión en el Manual Operativo  Se requiere adicionalmente formalizar la delegación de funciones a la Unidad de Gestión del Programa, dotando del presupuesto adecuado para que funcione adecuadamente sin restricción de recursos operativos tales como viáticos, combustible, equipamiento etc. de manera que pueda ejercer un monitoreo eficiente en gabinete y de campo.  Tomando en cuenta los componentes en los cuales intervendrá el programa y las áreas funcionales (legal, administración, finanzas etc.) nombrar en cada una instancias a lo interno de la ENEE contrapartes que estén asignados a la Unidad de Gestión del Programa, quienes articularán las acciones de la operación con la institucionalidad de la ENEE. Estas contrapartes deberán ser funcionaros especializados, con conocimiento técnico e institucional, con amplia trayectoria laboral en la ENEE. |
| **Ventajas**   1. Aprovechamiento de la fortaleza técnica de institución. 2. Experiencia en la ejecución de actividades fiduciarias y de monitoreo por parte de los especialistas |
| **Desventajas**   1. Dificultad para generar una coordinación interinstitucional efectiva 2. Empoderamiento a mediano plazo institucional de los objetivos de la operación 3. Involucramiento de la institución en la ejecución, ya que realizan las actividades de acuerdo a los procesos burocráticos institucionales 4. Poca autonomía en la toma de decisiones 5. Ejecución financiera limitada por el espacio presupuestario asignado a la institución 6. Riesgo de contratar especialistas fiduciarias con poca experiencia en operaciones con el Banco. |
| **Comentario**  Es una opción intermedia que se podría recomendar, tomando en cuenta los principales riesgos:   1. Influencia política en la selección y sostenibilidad de los especialistas que conformarían la UGP 2. Falta de apoyo institucional en la pronta gestión administrativa y toma de decisiones sectoriales 3. Poca coordinación entre los diferentes actores institucionales, a pesar de establecer contrapartes en cada área de la institución. 4. Vulnerabilidad a la pérdida de interés en la ejecución del programa por parte de la dirección de la institución ocasionada por cambios en el Gabinete de Gobierno. 5. Poca participación de oferentes en las licitaciones debido a la baja credibilidad en el pago oportuno del Gobierno |

|  |
| --- |
| **Modelo de Ejecución: Responsable Fiduciario y Técnico:**  **Unidad Ejecutora con independencia Administrativa – Financiera y Técnica** |
| Este modelo contempla el establecimiento de una Unidad de Gestión de Programas con independencia administrativa – financiera y técnica, delegada formalmente con capacidad contratar, desembolsar, elaborar y modificar y con una relación directa con SEFIN, sin pasar por la ENEE, siendo responsable de la ejecución de actividades técnico, fiduciarias y de monitoreo de la ejecución.  Tomando en cuenta los componentes en los cuales intervendrá el programa podrán asignarse, responsables de articular las acciones de la operación con la institucionalidad de la ENEE. |
| **Ventajas**   1. Ejecución acelerada especialmente en los componentes de inversión en obras, servicios relacionados y bienes 2. Alto grado de coordinación a lo interno de la Unidad de Gestión de Programas 3. Alto grado de conocimiento técnico y fiduciario 4. Mayor participación de oferentes en las licitaciones debido mayor confianza en el pago oportuno |
| **Desventajas**   1. Se requiere definir los arreglos institucionales y legales previo a la aprobación de la operación 2. Bajo involucramiento de la institución en la ejecución del programa 3. Bajo involucramiento de la ENEE en las decisiones técnicas, lo cual puede afectar en los resultados y empoderamiento institucional 4. Baja posibilidad de liderar reformas sectoriales a través inversiones desarrolladas por una UGP independiente de la ENEE 5. En menor grado del modelo anterior, se mantienen las limitaciones de espacios presupuestarios. |
| **Comentario**  Es una opción medianamente drástica, se podría recomendar, tomando en cuenta los principales riesgos:   1. Cualquier inversión en infraestructura realizada por la operación corre el alto riesgo de no ser mantenida adecuadamente una vez trasferidas las inversiones a la ENEE, por el bajo involucramiento técnico 2. Poca probabilidad de tener éxito en la reforma sectorial, incluso se puede llegar a tener animadversión a las propuestas de la UGP |

|  |
| --- |
| **Modelo de Ejecución: Responsable Fiduciario y Técnico:**  **Fideicomiso** |
| Este modelo contempla la contratación de un con autonomía para desarrollar procesos de contratación, administración financiera y técnica.  Tomando en cuenta los componentes en los cuales intervendrá el programa podrán asignarse, responsables de articular las acciones de la operación con la institucionalidad de la ENEE. |
| **Ventajas**   1. Ejecución acelerada especialmente en los componentes de inversión en obras, servicios relacionados y bienes 2. Mayor participación de oferentes en las licitaciones debido a la mayor confianza en el pago 3. La figura del fideicomiso es altamente flexible, pudiéndose diseñar a la medida de las necesidades de la operación. 4. Independencia en la ejecución financiera de los espacios presupuestarios nacionales. |
| **Desventajas**   1. Se requiere definir los arreglos institucionales y legales previo a la aprobación de la operación 2. Bajo involucramiento de la institución en la ejecución del programa 3. Bajo involucramiento de la ENEE en las decisiones técnicas, lo cual puede afectar en los resultados y empoderamiento institucional 4. Baja posibilidad de liderar reformas sectoriales a través inversiones desarrolladas por una UGP independiente de la ENEE |
| **Comentario**  Es una opción drástica, se podría recomendar, tomando en cuenta los principales riesgos:   1. Los fideicomisos tienen baja experiencia en desarrollar procesos de adquisiciones con Normativas de Banco, por lo que requerirán una curva de aprendizaje similar a los de una Unidad Ejecutora 2. Los fideicomisos no tienen experiencia en liderar los aspectos técnicos de una operación con objetivos de desarrollo, tendiendo a priorizar la ejecución financiera por lo que se requiere una supervisión técnica cercana.   Cualquier inversión en infraestructura realizada, corre alto riesgo de no ser mantenida adecuadamente una vez trasferidas las inversiones a la ENEE, por el bajo involucramiento técnico   1. Poca probabilidad de tener éxito en la reforma sectorial, incluso se puede llegar a tener animadversión a las propuestas del fideicomiso. 2. Se deberá preparar un contrato de fideicomiso detallado donde se delimiten las responsabilidades técnicas del fideicomiso y su vinculación con las decisiones sectoriales de la ENEE 3. Se deberá analizar y comparar los costos financieros con otras modalidades. |

Tomando en cuenta los cambios frecuentes en la dirección de la ENEE y la cercanía del cambio de las Autoridades Gubernamentales, cualquier opción que se tome acerca del modelo de gestión del proyecto tienen el riesgo de ser rechazada por la nueva administración, por lo que, de no ser aprobada e iniciada antes de enero del 2014, es de esperar un inicio lento de la ejecución de la misma.

**VI Conclusiones y Recomendaciones**

A partir de la información y valoraciones de la capacidad institucional de la ENEE, se ha encontrado una institución con fortaleza técnica y debilidad administrativa – gerencial, por lo cual para ejecutar una nueva operación se deberá estructurar un modelo a partir de las diferentes opciones presentadas.

El modelo de ejecución a implementar deberá potenciar las características de la institución, y tener condiciones de ser aceptada por el Gobierno de Honduras y la ENEE en particular, tomando en cuenta la necesidad de realizar inversiones sostenibles en el sector priorizando las inversiones de interés nacional.

En el caso de optar por una Unidad Gestión del Programa ésta deberá ser conformada de manera mixta, aprovechando al máximo la fortaleza técnica de la ENEE y fortaleciendo con consultores externos los aspectos fiduciarios, gerenciales y de coordinación requeridos. Cabe destacar que el establecimiento una Unidad Gerenciadora ha sido recurrente en todas las contrapartes, tanto externas como internas así como gerenciales, mandos intermedios y operativos, quienes han valorado la ejecución de los dos programas recientemente concluidos los que mejoraron su desempeño a partir de la participación de la Unidad de Gestión del Programa.

Para cualquiera de las opciones a tomar, se recomienda tomar en cuenta:

1. Con el objetivo de estandarizar los tiempos de gestión en las diferentes fases del programa, se deberá establecer tiempos máximos para los procesos fiduciarios claves, validándolos con las respectivas instancias internas de la ENEE, los tiempos que se recomienda regular en el Manual Operativo son:
2. Elaboración de términos de referencia y/o especificaciones técnicas
3. Gestión de pagos,
4. Elaboración de documentos base
5. Subsanación de documentos de evaluación
6. Respuesta a preguntas de los oferentes
7. Evaluación de ofertas
8. Continuar con la práctica de establecer previo al inicio de cada proceso de adquisición, la composición de las Comisiones de Evaluación, definiéndoles tiempos máximos y dedicación a tiempo completa para desarrollar las funciones de evaluación.
9. Nombrar y asignar la contraparte legal desde el inicio de los contratos y que ese representante sea la misma persona a lo largo de la ejecución de cada proyecto, con el objetivo de ser consistente con la opinión, el conocimiento del tema y la historia de la administración del contrato.
10. Establecer la Comisión de Solución de Controversias desde el inicio de la ejecución de los contratos, conformada por especialista de alto nivel, con áreas del conocimiento multisectorial y con capacidad de toma de decisión
11. La ENEE dispone en su estructura de funcionarios con amplia trayectoria en sus cargos, por lo cual adaptar la institución a procedimientos particulares exigidos por una fuente de financiamiento externo, resulta una difícil tarea, por lo que se deberá establecer procedimientos acordados identificando puntos de control institucionales, que permitan la articulación de las actividades de los fondos externos con la ENEE.
12. Incorporar dentro del nuevo programa un componente de gestión del conocimiento orientado a actualización tecnológica, fortalecimiento de gestión de programas etc.
13. Proporcionar a los supervisores externos de los contratos, la memoria de cálculo del diseño elaborado por la ENEE, para verificar el alcance del proyecto, poder dar respuesta adecuada a las solicitudes de rediseño y finalmente evitar posibles sobrecostos.
14. Continuar con la práctica de desarrollar desde el inicio de la operación, una planificación de los productos a entregar marcando hitos claves, que permitan dar seguimiento a la ejecución de los proyectos y de los resultados esperados.
15. El Reglamento Operativo de la nueva operación, una vez aprobado por la Junta Directiva de la ENEE, deberá plasmar todos los aspectos de coordinación de la operación, los cuales podrán ser actualizados de acuerdo a las diferentes condiciones de la ejecución, debiéndose en todo caso ser ampliamente socializado con las diferentes instancias involucradas, para que pueda servir de marco institucional de las actuaciones.

**VI Anexos**

# Anexo I: Cuestionarios aplicados

**1. Programación y organización**

**A Coordinación de la operación**

**A.1 Coordinación interinstitucional**

* + 1. ¿Existe una instancia, con conocimiento de operaciones con la Cooperación Internacional y su interrelación con las instancias funcionales de la ENEE?
    2. ¿Existe una instancia, con capacidad de tomar decisiones, acerca de las competencias de cada unidad funcional?

**A.2 Capacidad y disponibilidad de articular las diferentes dependencias de ENEE (técnicos, legales y financieros)**

1. ¿Existe una instancia, con autoridad para generar instrucciones a las diferentes direcciones y que las mismas sean atendidas con prontitud y exactitud?
2. ¿Existe una instancia en las cuales diferentes unidades operativas reconozcan autoridad técnica y administrativa?

**A.3 Delegación de autoridad para solicitar y realizar desembolsos**

1. ¿Existe una instancia a quien se le haya delegado la competencia de solicitar y realizar desembolsos?

**A.4 Delegación de autoridad para gestiones administrativas y de adquisiciones**

1. ¿Existe una instancia, la cual está autorizada para nombrar comisiones de evaluación, coordinar procesos de adquisición?
2. ¿Existe una instancia, con delegación de autoridad para articular comunicaciones y decisiones con el Banco?

**B. Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID.**

**B.1 Gestión por Resultados basada en riesgos**

1. ¿Existe una instancia, con experiencia en la generación y seguimiento de indicadores de resultados?
2. ¿Existe una instancia, con experiencia de elaboración de matrices de riesgos y seguimiento de las medidas de mitigación?
3. ¿Existe una instancia, con experiencia en la utilizando el método de Valor Ganado?

**B.2 Seguimiento de indicadores de resultado e impacto**

1. ¿Existe una instancia, con experiencia en elaboración de líneas de base?
2. ¿Existe una instancia, con experiencia en elaboración de informes semestrales?
3. ¿Existe una instancia, con experiencia en seguimiento a evaluaciones intermedias?
4. ¿Existe una instancia, con experiencia en captura de datos y seguimiento de indicadores?

**B.3 Planificación de la ejecución de operaciones**

1. ¿Existe una instancia, en la cual se elaboren Planes Operativas Anuales (POA) / Interanuales?
2. ¿Existe una instancia, en donde se elaboran las programaciones de inversiones asociados al POA y a planes de adquisiciones

**B.4 Planificación y priorización de intervenciones de interés sectorial**

1. ¿Existe una instancia con conocimiento del sector que identifique las acciones prioritarias para cumplir con los indicadores?
2. ¿Existe una instancia con conocimiento de mecanismos de focalización de inversiones?
3. ¿Existe una instancia con conocimiento integral de los efectos de las inversiones en la ENEE, tomando en cuenta costos, efectividad e impacto financiero de mediano y largo plazo tomando en cuenta los costos y los costos de la operación
4. ¿Existe una instancia con autoridad para definir las áreas de inversión a partir de las priorizaciones sectoriales?

**C. Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional**

**C.1 Procedimiento de desembolsos**

1. ¿Existe un procedimiento que regule la ruta de los pagos y/o estimaciones?

**C.2 Procedimientos para procesos de licitaciones y/o concursos**

1. ¿Existe un procedimiento que regule la gestión de adquisiciones?
2. ¿Existen normas que regulen la conformación de las Comisiones de Evaluación?

**C.3 Regulación de tiempos máximos y mínimos por proceso**

1. ¿Cuánto es el tiempo promedio para hacer efectiva un pago y/o estimación una vez que esta ha sido autorizada por la supervisión /contraparte
2. ¿Está regulado el tempo máximo para hacer efectivo un pago?
3. ¿Cuánto es el tiempo promedio para la adjudicación de una licitación/concurso a partir de la publicación?
4. ¿Está regulado el tempo máximo para realizar la evaluación de ofertas?

**C.4 Normas de control interno**

1. ¿Cuáles son las regulaciones de confidencialidad para los procesos de adquisición?
2. ¿Están segregadas las funciones de aprobación y autorización de pagos?
3. **Ejecución y control de actividades programadas**

**A Estructura para ejecutar las adquisiciones**

**A.1 Elaboración de planes de adquisiciones**

1. ¿Se cuenta con personal capacitado en la elaboración de Planes de Adquisiciones con la normativa BID?
2. ¿Se cuenta con personal con experiencia en la utilización del SEPA para planificación y seguimiento de Planes de Adquisiciones?
3. ¿El personal capacitado a cargo de las adquisiciones mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto? , ¿Es continua la rotación de personal?

**A.2 Elaboración de documentos base y enmiendas de licitaciones y concursos**

1. ¿Se cuenta con personal capacitado en la elaboración de Bases de Licitación/concursos con la normativa BID?
2. ¿Se cuenta con personal capacitado en el análisis de preguntas durante el proceso de licitación y la elaboración de las enmiendas y/o respuestas a los oferentes según corresponda?
3. ¿El personal capacitado en elaboración de Bases de Licitaciones/Concursos mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**A.3 Coordinar/participar en comisiones de evaluación de ofertas**

1. ¿Se cuenta con personal capacitado en coordinar/participar en comisiones de evaluación de ofertas con la normativa BID?
2. ¿Se cuenta con personal capacitado en el análisis y clasificación de documentación subsanable y/o no subsanable?
3. ¿Se cuenta con personal capacitado en el análisis y valoración de la experiencia de las empresas y su valoración para efectos de calificación técnica?
4. ¿Se cuenta con personal capacitado en el análisis ofertas económicas y elaboración de correcciones aritméticas?
5. ¿El personal capacitado en coordinar/participar en comisiones de evaluación de ofertas mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**A.4 Elaboración de informes de evaluación**

1. ¿Se cuenta con personal capacitado en la elaboración de informes de evaluación técnica, económica y combinada de ofertas
2. ¿Está el personal capacitado en el documentar y evidenciar con respaldos sólidos, todos los análisis y subsanaciones realizadas durante la evaluación?
3. ¿El personal capacitado en la elaboración de informes de evaluación mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**B. Gestión financiera**

**B.1 Elaboración de Flujos de caja de acuerdo a compromisos en firme**

1. ¿Se cuenta con personal capacitado la elaboración de presupuestos de acuerdo a la planificación?
2. ¿Se cuenta con personal capacitado en la elaboración de programaciones financieras y flujos de caja de acuerdo a compromisos en firma?
   * 1. ¿El personal capacitado en la gestión financiera mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**B.2 Elaboración de solicitudes de desembolsos y justificación de gastos**

1. ¿Se cuenta con personal capacitado la elaboración de presupuestos de acuerdo a la planificación?
2. ¿Se cuenta con personal capacitado en la elaboración de programaciones financieras y flujos de caja de acuerdo a compromisos en firme?
3. ¿El personal capacitado en la gestión financiera mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**B.3 Utilización de SIAFI – UEPEX**

1. ¿Utilizan el SIAFI para la ejecución del presupuesto?
2. ¿Se cuenta con personal capacitado utilización de SIAFI y el módulo UEPEX para la gestión financiera y la rendición de cuenta?
3. ¿El personal capacitado en la gestión financiera mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**B.4 Seguimiento a las auditorías externas, incluyendo ejecución de planes de acción de los hallazgos**

1. ¿Con que regularidad se realizan auditorías externas?
2. ¿Cada cuánto se realizan las auditorias de los organismos contralores del estado?
3. ¿Cuál es el seguimiento que le dan a los hallazgos?
4. ¿Cuál es la instancia responsable del seguimiento de la auditoría?
5. ¿El personal capacitado mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**C. Experiencia en la ejecución de proyectos**

**C.1 Preparación de la sección técnica de términos de referencia y licitaciones/concursos**

1. ¿Cuentan con personal técnico para elaborar especificaciones técnicas, términos de referencia de los proyectos?
2. ¿Cuál ha sido la experiencia en la revisión y/o elaboración de diseños?
3. ¿Han sido utilizadas dichas especificaciones para licitaciones y/o concursos financiados por BID /BM?
4. ¿El personal capacitado mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**C.2 Diseño, construcción y supervisión**

1. ¿Cuentan con personal técnico para elaborar diseños, y/o dar seguimiento a consultorías de diseño?
2. ¿Cuentan con personal técnico para dar seguimiento técnico a la construcción de obras? Tomando en cuenta que se existe un supervisor externo
3. ¿Cuál ha sido la experiencia en la supervisión técnica ENEE en la construcción de obras contratadas mediante licitaciones/concursos?
4. ¿Cuál ha sido la experiencia en la supervisión técnica externa en la construcción de obras contratadas mediante licitaciones/concursos?
5. ¿El personal capacitado mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**C.3 Seguimiento técnico - contractual de contratos**

1. ¿Tienen experiencia en seguimiento de cláusulas contractuales similares a: seguros, multas, ampliaciones de plazo, plazos órdenes de cambio, reclamos etc.?
2. ¿Cuál ha sido la experiencia en el seguimiento contractual en la construcción de obras contratadas mediante licitaciones/concursos?
3. ¿El personal capacitado mantiene un régimen laboral con estabilidad en el puesto?, ¿Es continua la rotación de personal?

**C.4 Disponibilidad de tiempo para participar en procesos y proyectos**

El personal técnico capacitado en los aspectos contenidos en los numerales 1, 2 y 3 tienen disponibilidad de tiempo para asumir nuevas operaciones?

# Anexo II: Listado de funcionarios y contrapartes entrevistados

**Contrapartes Internas**

|  |  |
| --- | --- |
| **Aspectos Estratégicos** | |
| Ibran Bueso | Asistente Ejecutivo Gerencia General |
| Leonardo Deras | Subgerencia Técnica |
| Ricardo Matute | Dirección de Planificación y Desarrollo |
| Reinaldo Rojas | Dirección de Planificación y Desarrollo |

|  |  |
| --- | --- |
| **Supervisión de campo de los Proyectos** | |
| René Madrid | División de Ingeniería |
| Odilón Pérez | Control de Proyectos |
| José Moncada | División de Operaciones |

|  |  |
| --- | --- |
| **Administración - Finanzas** | |
| Hernán Martínez | Subgerencia Administrativa Financiera |
| Isabel Oliva | Tesorería |
| Mario Andino | Financiero |
| Mireya Bárcenas | Control de Activos |
| Ingrid Vásquez | Activos Fijos |
| Belinda Flores | Presupuesto |

|  |  |
| --- | --- |
| **Monitoreo** | |
| Wendy Lara | Planeamiento Económico |
| Eddy López de la O | Planeamiento Económico |

|  |  |
| --- | --- |
| **Aspectos Legales** | |
| Alfredo Cruz Lanza | Asesoría Legal |

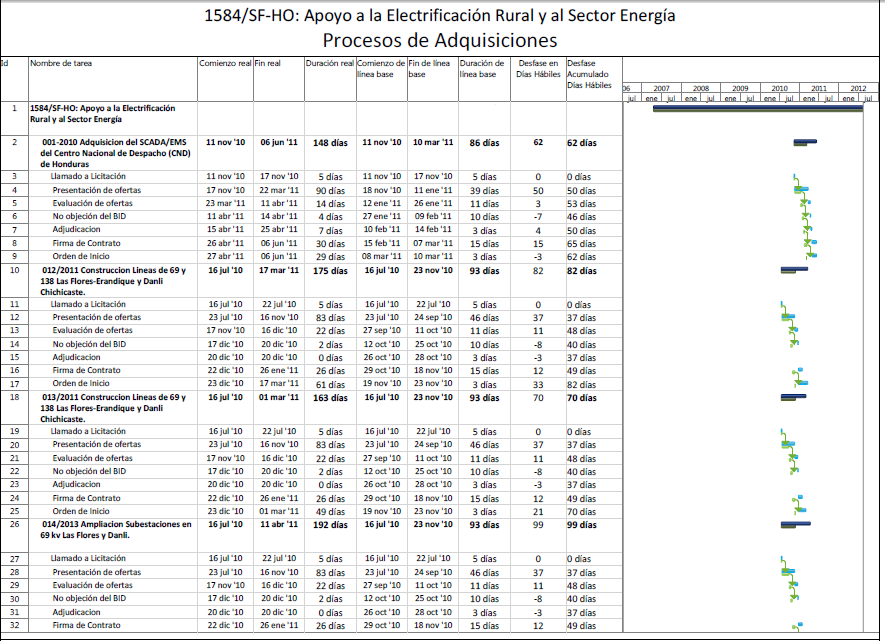
**Contrapartes Externas – Proveedores- Contratistas. Consultores**

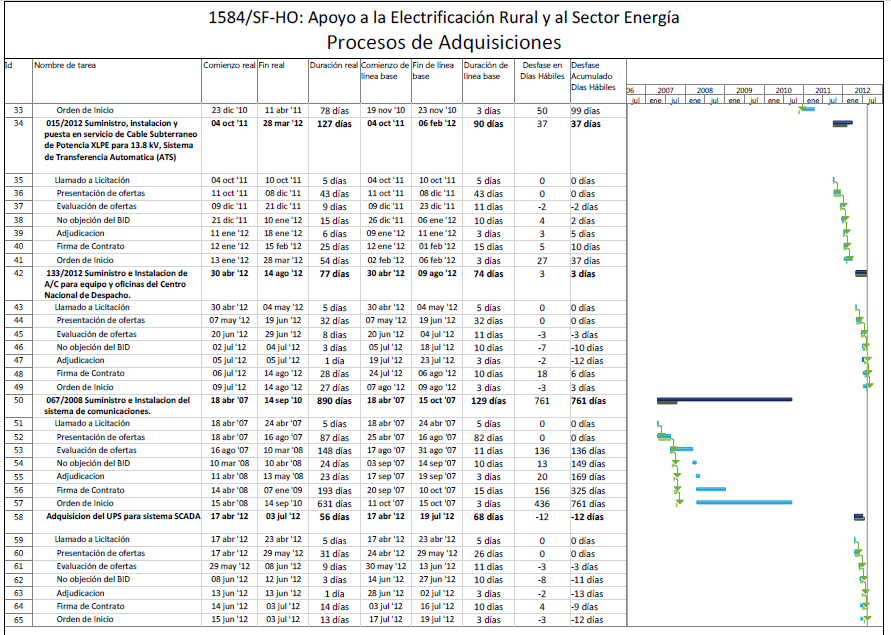
|  |  |
| --- | --- |
| **Contrapartes Externas** | |
| Paolo Agnesi | Sadeven-Sademex-ABB |
| Rosa Anatrella | Unidad Gestión del Programa |
| Paolo Agnesi | Sadeven-Sademex |
| Lelis González | Sadeven-Sademex |
| Héctor Rodríguez | Nacional de Ingenieros Electromecánica |
| William David Granados | Nacional de Ingenieros Electromecánica |
| Antonio Lojo | Digital Energy Canada |
| Carlos Escalante | Digital Energy Canadá |
| Jaime Romero | Consultores Regionales Asociados |
| Marlon Gálvez | Price Waterhouse Coopers |
| Belinda Velásquez | Inversión Publica |
| Melissa Herrera | Crédito Publico |

# Anexo III Resultados de las Entrevistas

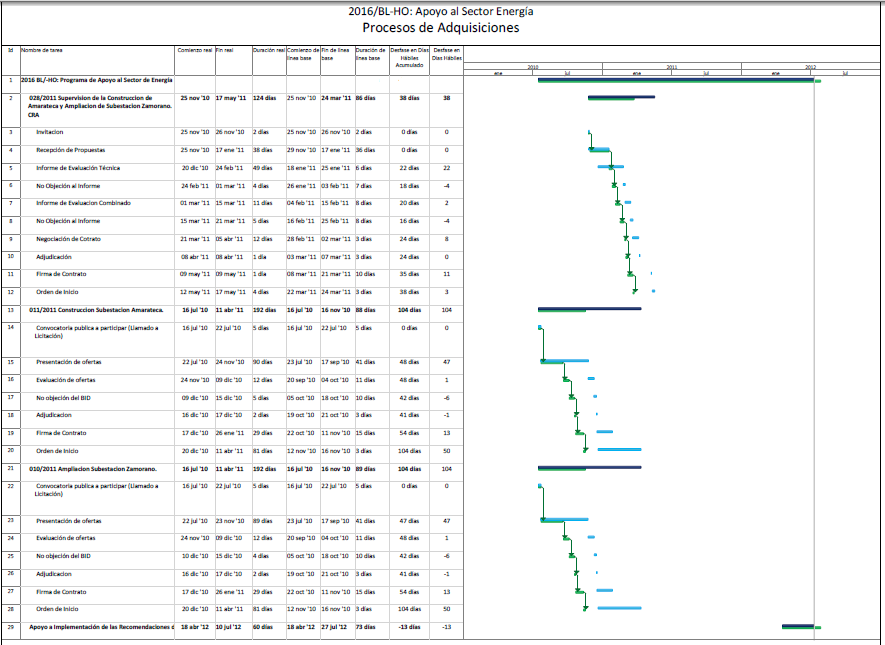
|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | **Promedios** | | |
|  |  |  |  | **Interno** | **Externo** | **General** |
| **I.      Capacidad de programación y organización** | | | | **3.61** | **3.29** | **3.45** |
|  | **A.   Coordinación de la operación** | | | **3.47** | **3.00** | **3.24** |
|  |  | 1      Coordinación interinstitucional | | 3.50 | 3.00 | 3.25 |
|  |  | 2      Capacidad y disponibilidad de articular las diferentes dependencias de ENEE (técnicos, legales y financieros) | | 4.04 | 3.00 | 3.52 |
|  |  | 3      Delegación de autoridad para solicitar y realizar desembolsos | | 3.29 | 3.00 | 3.14 |
|  |  | 4      Delegación de autoridad para gestiones administrativas y de adquisiciones | | 3.07 | 3.00 | 3.04 |
|  | **B.    Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID.** | | | **3.91** | **3.54** | **3.73** |
|  |  | 1      Gestión por Resultados basada en riesgos | | 3.11 | 3.00 | 3.06 |
|  |  | 2      Seguimiento de indicadores de resultado e impacto | | 4.08 | 3.83 | 3.96 |
|  |  | 3      Planificación de la ejecución de operaciones | | 4.33 | 3.67 | 4.00 |
|  |  | 4      Planificación y priorización de intervenciones de interés sectorial | | 4.13 | 3.67 | 3.90 |
|  | **C.    Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional** | | | **3.44** | **3.33** | **3.38** |
|  |  | 1      Procedimiento de desembolsos | | 3.18 | 3.40 | 3.29 |
|  |  | 2      Procedimientos para procesos de licitaciones y/o concursos | | 3.25 | 3.40 | 3.33 |
|  |  | 3      Regulación de tiempos máximos y mínimos por proceso | | 3.46 | 3.50 | 3.48 |
|  |  | 4      Normas de control interno | | 3.88 | 3.00 | 3.44 |
| **II.    Capacidad de ejecución y control de actividades programadas** | | | | **4.07** | **3.38** | **3.72** |
|  | **A.   Estructura para ejecutar las adquisiciones** | | | **3.91** | **3.00** | **3.46** |
|  |  | 1      Elaboración de planes de adquisiciones | | 3.67 | 3.00 | 3.33 |
|  |  | 2      Elaboración de documentos base y enmiendas de licitaciones y concursos | | 4.03 | 3.00 | 3.52 |
|  |  | 3      Coordinar/participar en comisiones de evaluación de ofertas | | 4.04 | 3.00 | 3.52 |
|  |  | 4      Elaboración de informes de evaluación | | 3.90 | 3.00 | 3.45 |
|  | **B.    Gestión financiera** | | | **4.09** | **3.75** | **3.92** |
|  |  | 1      Elaboración de Flujos de caja de acuerdo a compromisos en firme | | 4.00 | 3.89 | 3.94 |
|  |  | 2      Elaboración de solicitudes de desembolsos y justificación de gastos | | 4.37 | 3.56 | 3.96 |
|  |  | 3      Utilización de SIAFI – UEPEX | | 4.27 | 4.00 | 4.13 |
|  |  | 4      Seguimiento a las auditorías externas, incluyendo ejecución de planes de acción de los hallazgos | | 3.74 | 3.56 | 3.65 |
|  | **C.    Experiencia en la ejecución de proyectos** | | | **4.20** | **3.39** | **3.79** |
|  |  | 1      Preparación de la sección técnica de términos de referencia y licitaciones/concursos | | 4.38 | 3.00 | 3.69 |
|  |  | 2      Diseño, construcción y supervisión | | 4.08 | 3.60 | 3.84 |
|  |  | 3      Seguimiento técnico - contractual de contratos | | 4.25 | 3.96 | 4.10 |
|  |  | 4      Disponibilidad de tiempo para participar en procesos y proyectos | | 4.10 | 3.00 | 3.55 |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  | 3.84 | 3.33 | 3.59 |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **OTROS** | | |  | **3.29** | **3.06** | **3.17** |
|  |  |  |       Voluntad Política; | 3.64 | 2.75 | **3.20** |
|  |  |  |       Gobernabilidad explicita interna; | 3.00 | 3.25 | **3.13** |
|  |  |  |       Entorno laboral. | 3.21 | 3.00 | **3.11** |
|  |  |  |       Percepción externa de la capacidad para ejecutar fondos externos | 3.29 | 3.25 | **3.27** |

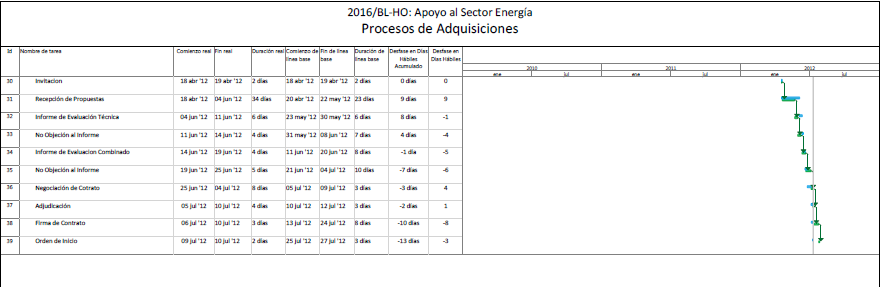
# Anexo IV Comparación de las Adquisiciones 1584/SF-HO

****

****

# Anexo V Comparación de las Adquisiciones 2016/BL-HO

****

****

1. Actores clave identificados por la UGP en Anexo II [↑](#footnote-ref-1)
2. Preguntas a principales actores en Anexo I [↑](#footnote-ref-2)
3. Anexo III [↑](#footnote-ref-3)
4. Lo resultados de las valoraciones de los actores internos / externos se detallan en el Anexo III [↑](#footnote-ref-4)
5. Actores Internos: Funcionarios de la ENEE [↑](#footnote-ref-5)
6. Actores Externos: Proveedores de obras, bienes o servicios [↑](#footnote-ref-6)
7. Esta declaratoria de confidencialidad se implementó a partir de la participación de la UGP en los procesos de adquisición [↑](#footnote-ref-7)
8. Tiempos reales: Duración real de cada fase del proceso proporcionados por la UGP [↑](#footnote-ref-8)