BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Mejora de la Calidad Educativa para el Desarrollo de Habilidades para el Empleo

(HO-L1188)

**Informe de Evaluación de Capacidad Institucional del Ejecutor y Análisis de Gestión de Riesgos del Programa**

Tegucigalpa, Honduras. Septiembre 2017

**CONTENIDO**

[I. El Programa 4](#_Toc496093168)

[A. Objetivo 4](#_Toc496093169)

[B. Componentes del Programa 4](#_Toc496093170)

[C. Alineación con la estrategia del Banco y la Política Institucional del país. 4](#_Toc496093171)

[II. Objetivos, Alcance y Metodología del Análisis 5](#_Toc496093172)

[A. Objetivos del Análisis Institucional 5](#_Toc496093173)

[B. Alcance y Metodología 6](#_Toc496093174)

[III. Análisis de los Sistemas y sus Resultados 9](#_Toc496093175)

[A. Análisis de los Sistemas 9](#_Toc496093176)

[B. Resultados y Conclusiones del Análisis Institucional 15](#_Toc496093177)

[IV. Riesgos y Medidas de Mitigación / Recomendaciones 16](#_Toc496093178)

**ABREVIACIONES**

|  |  |
| --- | --- |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CC | Capacidad de Control |
| CE | Capacidad de Ejecución |
| CPEP | Comité de Probidad y Ética Pública |
| CPO | Capacidad de Programación y Organización |
| DAI | Dirección de Auditoría Interna |
| DGA | Dirección General de Adquisiciones |
| DGAF | Dirección General Administrativa y Financiera |
| DGGTH | Dirección General de Gestión del Talento Humano |
| DNBE | Dirección Nacional de Bienes del Estado |
| ID | Desarrollo Incipiente |
| MD | Desarrollo Mediano |
| MD | Mediano Desarrollo |
| MO | Manual de Organización |
| ND | Desarrollo no existe |
| ND | No Desarrollada |
| OE | Organismo Ejecutor |
| OFI’s | Organismo(s) Financiero(s) Internacional(es) |
| PAPTN | Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte |
| POA | Programa Operativo Anual |
| POD | Propuesta para el Desarrollo de la Operación |
| RA | Riesgo Alto |
| RB | Riesgo Bajo |
| RM | Riesgo Medio |
| RS | Riesgo Sustancial |
| SABS | Sistema de Administración de Bienes y Servicios |
| SAF | Sistema de Administración Financiera |
| SAP | Sistema de Administración de Personal |
| SCE | Sistema de Control Externo |
| SCI | Sistema de Control Interno |
| SD | Desarrollo Satisfactorio |
| SD | Suficientemente Desarrollado |
| SECI | Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional |
| SEDU | Secretaría de Educación |
| SEFIN | Secretaría de Finanzas |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SIAFI | Sistema de Administración Financiera |
| SOA | Sistema de Organización Administrativa |
| SPA | Sistema de Programación de Actividades |
| SPE | Subdirección de Planeación y Evaluación |
| UCP | Unidad Coordinadora del Programa |
| UPEG | Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión |
| UTI | Unidad de Tecnología Informática |

# El Programa

## Objetivo

* 1. El Objetivo del Programa HO-L1188 es contribuir al desarrollo de las habilidades para el trabajo y la vida por medio de la mejora del acceso y calidad de los aprendizajes en el tercer ciclo de educación básica en los municipios priorizados por el programa.
  2. El monto de esta operación es de $60 millones de dólares, con contrapartida aún no definida y tendrá un periodo de ejecución de 6 años.

## Componentes del Programa

* 1. El proyecto se integra de 4 componentes, que se describen a continuación:
  2. **Componente 1. Cobertura de servicios del tercer ciclo de educación básica con énfasis en zonas rurales del occidente del país.** El objetivo es apoyar la expansión de la oferta del tercer ciclo a través de: (i) la provisión de servicios educativos de tercer ciclo basado en modalidades flexibles en los departamentos priorizados; (iii) la ampliación de infraestructura educativa para atender al tercer ciclo de EB en zonas rurales de baja cobertura en el occidente del país.
  3. **Componente 2. Desarrollo de habilidades para el trabajo y la vida en el tercer ciclo de educación básica****.** El objetivo es desarrollar competencias para la vida y para el trabajo en los estudiantes de modalidades regulares y flexibles, a través de tres subcomponentes complementarios: i) mejoramiento de las capacidades de los docentes, directores y supervisores; ii) mejoramiento de las condiciones de aprendizaje en la escuela; y iii) evaluación y retroalimentación para la calidad educativa.
  4. **Componente 3. Modernización de la capacidad de gestión administrativa y pedagógica.** El objetivo es aumentar la capacidad de la Secretaría de Educación (SEDU) para liderar el proceso de transformación del tercer ciclo y dejar instalada la capacidad técnica y operativa para sostener y extender las reformas a todo el país, a través de dos sub componentes: i) capacidades técnicas para mejorar la calidad educativa; e ii) impulso de la transformación digital del SEDU.
  5. **Componente 4 de Administración, monitoreo y evaluación.** Incluye los gastos de administración, supervisión, auditoría y evaluación de la operación.

## Alineación con la estrategia del Banco y la Política Institucional del país.

* 1. La operación se alinea con:

1. la estrategia vigente del Banco con Honduras (GN-2796-1) que prioriza la “inclusión social, incluyendo la acumulación de capital humano en hogares de extrema pobreza y en particular la provisión de servicios educativos con mayor cobertura y calidad”;
2. la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) respecto del desafío de inclusión social e igualdad;
3. la estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad Social (GN-2588-4) vinculado al mejoramiento de la calidad de la educación;
4. el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-5), en particular con sus dimensiones 1, 3 y 5;
5. el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (PAPTN) en su segunda línea de acción “ampliar la cobertura y calidad de la educación” y con el Plan 2020 que prioriza el desarrollo del capital humano como eje esencial para el desarrollo económico; y
6. el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741‑7), en particular con su dimensión de “aumentar e igualar las oportunidades de acceso de los trabajadores a empleos formales”.

# Objetivos, Alcance y Metodología del Análisis

1. **Objetivos del Análisis Institucional**
   1. El análisis institucional se llevará a cabo a través de la aplicación de la herramienta Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del Banco Interamericano de Desarrollo. El SECI persigue cuatro objetivos: (i) Analizar e informar sobre la capacidad del OE y de la UCP para realizar las actividades de programación, organización, gestión administrativa y control, que se requieren para la ejecución de los recursos y las acciones del Programa HO-L1188; (ii) identificar riesgos potenciales que puede enfrentar el Programa y que pudieran amenazar el logro de sus objetivos; (iii) a partir del punto anterior, determinar una propuesta inicial de las medidas de fortalecimiento que permitan mitigar los riesgos detectados; y (iv) proponer recomendaciones que beneficien la ejecución del Programa.
2. **Alcance y Metodología**
   1. Para lograr los objetivos expuestos del SECI, el análisis identifica la disponibilidad de recursos humanos, materiales, financieros y de sistemas de información con los que cuenta el Ejecutor, en las áreas de: i) programación y organización; ii) ejecución de las actividades programadas y organizadas; y iii) control., a fin de establecer un juicio profesional respecto a si están o no lo suficientemente desarrollas y consolidadas como una práctica institucional y si operan con la sinergia necesaria para atender los requerimientos del Programa y del Banco y el logro de los propósitos y el manejo eficaz y eficiente de los recursos asignados al Programa.
   2. Para la realización del SECI se aplican siete cuestionarios, uno por cada sistema que facilita el diagnóstico de la capacidad del OE en dicha funcionalidad. Las tres capacidades y siete sistemas se describen a continuación:

**Capacidad de Programación y Organización (CPO)**

* 1. **La Capacidad de Programación y Organización (CPO)** corresponde a la capacidad del OE para programar, organizar y asignar responsabilidades sobre la administración de los recursos que fluyen en su presupuesto, y que tienen como propósito el cumplimiento de sus atribuciones y de su Misión y Visión institucional. La evaluación de esta capacidad se centra en la gestión que realiza ordinariamente el OE para programar, organizar y evaluar las actividades cotidianas, que en su momento, se verán reflejadas como actividades del Programa. Esta capacidad está integrada por dos sistemas:

1. **Sistema de Programación de Actividades (SPA):** Es el proceso mediante el cual se planean, programan, asignan y se da seguimiento a las actividades del OE durante un período de tiempo determinado. Los objetivos, metas, riesgos, acciones de mitigación, tiempos, costos y responsables deben estar adecuadamente definidos, coordinados y asignados entre el personal del Ejecutor.
2. **Sistema de Organización Administrativa (SOA):** Este sistema representa la coordinación de esfuerzos entre las personas que integran la estructura del OE, para cumplir de manera eficaz, eficiente y económica con la programación, ejecución y control de las actividades que deben realizarse para alcanzar los objetivos de operación, de información y de cumplimiento normativo del Programa. La evaluación del SOA permite identificar las líneas de autoridad, responsabilidad funcional, supervisión, perfiles de puesto, y comunicación entre las personas que conforman la estructura organizacional, para sumarse al logro de los objetivos antes referidos y a la obtención de los resultados esperados.

**Capacidad de Ejecución (CE)**

* 1. **La Capacidad de Ejecución (CE)** representa la habilidad del ejecutor para llevar a cabo las actividades previstas en los componentes del Programa, que son necesarias alcanzar los resultados esperados con los recursos asignados y en los tiempos establecidos. Esta capacidad se integra con los siguientes sistemas:

1. **Sistema de Administración de Personal (SAP):** El sistema de administración de personal valora las políticas y procedimientos utilizados por el OE para la búsqueda, selección, contratación, inducción, capacitación, retención, desarrollo y evaluación del personal que integra la institución y que participa en el desarrollo del Programa. El análisis y evaluación de este Sistema permite calificar el manejo institucional del recurso humano, así como verificar si éste cuenta con el ambiente propicio para desarrollar las funciones que le fueron asignadas según la normatividad vigente. Un adecuado manejo de este sistema asegura que las personas que se encargarán de la administración, ejecución y control del programa, cumplan con los perfiles y capacidades necesarios para lograr los objetivos previstos.
2. **Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS):** Este sistema está compuesto por las normas y procedimientos relativos a la solicitud, autorización, cotización, contratación, verificación de ejecución o entrega, registro y verificación de existencia de los bienes o servicios que se requieran durante el desarrollo del Programa.
3. **Sistema de Administración Financiera (SAF):** Este sistema está integrado por las normas y procedimientos establecidos por el OE, regulados por la Secretaría de Finanzas, para la administración del financiamiento; la identificación de la fuente de recursos dentro de su presupuesto ordinario para la construcción de la contabilidad y la generación de informes financieros y no financieros, necesarios para reportar el manejo de los fondos.

**Capacidad de Control (CC)**

* 1. **La Capacidad de Control (CC)** determina si las acciones de control interno y externo del ejecutor son suficientes para generar la información necesaria y para ejercer un proceso razonable de rendición de cuentas. Esta capacidad responde a acciones internas y externas. Esta capacidad se integra con dos sistemas:

1. **Sistema de Control Interno (SCI):** Este sistema valora el compromiso del OE con el cumplimento de las normas orientadas a la eficiencia, eficacia y transparencia operacional. Da cuenta de los mecanismos que utiliza para la vigilancia, supervisión y encausamiento hacia el manejo adecuado de los recursos asignados en su presupuesto, dentro de los cuales estarán los del Programa. Lo anterior permite valorar la confiabilidad de la información que genera el OE como resultado de la aplicación de los recursos asignados. Este sistema es sustantivo para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de objetivos programados, y para un adecuado proceso de rendición de cuentas.
2. **Sistema de Control Externo (SCE):** El SCE comprende la realización de auditorías periódicas a los estados financieros del Programa (EFAs) con la participación de una firma de auditores independientes, que emite un dictamen anual sobre la información financiera generada por el OE, otorgando confianza a los receptores y usuarios de la información económica del Programa.
   1. Para cada sistema dichos cuestionarios ofrecen tres opciones de respuesta, “si”, “no” o “no aplica”. Es importante mencionar que las respuestas negativas son limitaciones o debilidades en el sistema o la función evaluada y permiten identificar riesgos potenciales y recomendaciones de fortalecimiento. El nivel promedio de desarrollo y de riesgo de cada función, de acuerdo a la metodología del Banco, se calcula mediante la división del número de respuestas positivas –“si”- y el total de la suma de las preguntas aplicadas con respuesta positiva o negativa. El porcentaje que resulta de este cálculo se compara contra un rango que clasifica al desarrollo del sistema como: No existe (ND), Incipiente (ID), Mediano (MD) o Satisfactorio (SD); y al nivel de riesgo del sistema como Alto (RA), Sustancial (RS), Medio (RM) o Bajo (RB). A continuación se presentan los rangos que aplican para clasificar dichos niveles de desarrollo y riesgo por cada sistema (ver Tabla 1)

**Tabla 1: Clasificación de nivel de desarrollo y riesgo**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Proporción de respuestas positivas: “si”** | **Clasificación** | |
| **Nivel de Desarrollo** | **Nivel de Riesgo** |
| 81% a 100% | Satisfactorio (SD) | Bajo (RB) |
| 61% a 80% | Mediano (MD) | Medio (RM) |
| 41% a 60% | Incipiente (ID) | Sustancial (RS) |
| 0% a 40% | No existe (ND) | Alto (RA) |

* 1. De manera que si el análisis de un sistema arroja un porcentaje de entre 61% y 80% se concluye que éste tiene un mediano desarrollo (MD) y un riesgo medio (RM), y así sucesivamente.

# Análisis de los Sistemas y sus Resultados

* 1. A continuación se presenta el análisis y los resultados de la evaluación de cada uno de los sistemas considerados en el SECI, con el objetivo de proponer las acciones que favorezcan en principio el logro de los objetivos del Programa y fortalezcan las funciones operativas de la SEDU.

## Análisis de los Sistemas

**Programación de Actividades (SPA):**

* 1. Las unidades rectoras de la programación de las actividades dentro de la SEDU son las Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG) y la Dirección General Administrativa y Financiera (DGAF), en lo que corresponde a la definición y seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas institucionales, y a la administración y ejecución del presupuesto dentro de la SEDU. Sin embargo, la planeación y programación de las actividades y ejecución presupuestal de la institución se construye con las aportaciones de todas las unidades administrativas de la SEDU.
  2. Durante el análisis realizado se determinó un nivel de cumplimiento del 64.3% de los requerimientos establecidos por la herramienta de análisis de capacidad institucional. Esta calificación clasifica a la institución en una etapa de desarrollo y nivel de riesgo medio que demanda mejoras moderadas en sus instrumentos de planificación. En particular se identificaron áreas de oportunidad para que la SEDU fortalezca su operación general. Si bien la SEDU cuenta con instrumentos de programación con metodologías, procesos, procedimientos y políticas que arrojan un Plan Operativo Anual (POA), que guía la planificación financiera de la institución, todavía existen vacíos en los contenidos de dicho instrumento. En el área de diseño se identificaron el no contar con: i) indicadores con metas de cumplimiento para un monitoreo puntual; ii) un flujograma específico que presente el orden necesario e interdependencia de las actividades para alcanzar los objetivos establecidos; y iii) los riesgos (supuestos) al éxito de la programación y las acciones necesarias para prevenirlos o mitigarlos. En el área de ejecución de la programación la SEDU deberá incorporar mecanismos para formalizar acciones conducentes a la administración de riesgos y mejorar la probabilidad de ejecución de las actividades programadas. Finalmente, se recomienda que toda modificación al POA se respalde con evidencia que justifique los cambios que se están proponiendo.
  3. A pesar de los vacíos identificados en este sistema (SPA), es importante mencionar que el presente análisis recomienda la creación de una Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP), con el fin de que la operación “Mejora de la calidad educativa para el desarrollo de habilidades para el empleo” (HO-L1188) no se vea afectada en su ejecución una vez ésta se declare elegible. Se propone que la UCP cuente con la autoridad administrativa y la flexibilidad para desarrollar estos sistemas y llenar los vacíos aquí identificados. La UCP se deberá apegarse a las políticas fiduciarias del Banco para ejecutar el proyecto en cuestión. Esta independencia asegurará que los cambios que son necesarios para promover una ejecución eficiente y efectiva se lleven a cabo con rapidez y como parte del diseño del mecanismo de ejecución de la operación.

**Organización Administrativa (SOA):**

* 1. Esta función es encabezada dentro de la SEDU por la Dirección General de Gestión del Talento Humano (DGTH), sin embargo del presente análisis se concluye que este sistema se encuentra en una etapa de desarrollo incipiente y con diversas áreas de oportunidad para su fortalecimiento. Durante el análisis realizado se determinó un nivel de cumplimiento del 50.0% de los requerimientos establecidos por la herramienta de análisis de capacidad institucional. Esta calificación clasifica a la institución en una etapa de desarrollo incipiente y nivel de riesgo sustancial. Estas necesidades son varias y básicas, y se traducen en las siguientes recomendaciones: i) aunque hay esfuerzos en este sentido, la SEDU en la actualidad no dispone de un Manual de Organización (MO) oficial que incluya las funciones, responsabilidades y autoridad para el desempeño de cada cargo de la institución; ii) el organigrama actual es muy general y no es reflejo de la estructura que la SEDU tiene actualmente, es decir, el organigrama que se compartió para el presente análisis no se ha implementado; y iii) la SEDU cuenta con algunos perfiles de puestos clave pero no de manera estandarizada e institucional, tampoco cuenta con un manual de puestos y funciones como herramienta que refleje la estructura y funcionalidad de las responsabilidades de la institución. Por otro lado, a la realización del presente análisis, la SEDU con asistencia técnica externa se encuentra en el proceso de definir estos aspectos vía una reingeniería organizacional pero sólo para un número limitado de áreas clave dentro de la institución. Aunque no hay claridad en la fecha en que este proceso concluirá, será importante esperar a que dicho esfuerzo concluya para analizar los siguientes pasos y definir qué áreas de oportunidad se pudieran abrir para fortalecer las áreas técnicas beneficiadas.
  2. A pesar de las limitaciones expuestas, las falencias observadas en el área de recurso humano de la SEDU se estima no afectarán significativamente la ejecución del proyecto con la participación de una UCP. La UCP deberá contar con el personal y estructura adecuados para la ejecución de la operación, que no forma parte del cuerpo administrativo de la SEDU. El Manual Operativo (MO), que deberá desarrollarse y es una de las condiciones previas especiales de la operación, deberá incluir: i) la estructura organizacional y funcional de la unidad; ii) la descripción en detalle de los puestos, perfiles, sus responsabilidades, y los niveles de autoridad y supervisión; iii) productos a generar por puesto; y iv) las líneas de comunicación, entre otros. Adicionalmente, la UCP deberá contar con el apoyo de dos especialistas de adquisiciones para facilitar los procesos de contratación de servicios de consultoría entre otros.

**Administración de Personal (SAP)**:

* 1. Como en el caso del SOA, el Sistema de Administración de Personal (SAP) lo gestiona la DGTH dentro de la institución. El SAP dentro de la SEDU se encuentra en un estado crítico. La calificación obtenida se eleva a sólo 25% de los requerimientos establecidos por la herramienta de análisis de capacidad institucional. Los vacíos aquí identificados ofrecen retos de consideración a la SEDU y no necesariamente para la eficiente y efectiva ejecución del proyecto en cuestión. En particular se puede señalar que de acuerdo a conversaciones sostenidas con personal clave de la institución, hay oficiales encargados de las funciones de administración del recurso humano que no reúnen los requisitos de capacidad y experiencia en el manejo de personal. Cabe mencionar que este reto no es particular a la DGTH, por ejemplo, de acuerdo a un oficial de la DGAF al menos 50% del personal en el área carece del perfil adecuado para sus funciones.
  2. Por otro lado la SEDU no cuenta con un manual de políticas y procedimientos de administración de personal que se haya formalizado y autorizado, y las políticas existentes deben revisarse para fortalecer las áreas de selección, inducción, entrenamiento y capacitación, evaluación del desempeño, programación de vacaciones y reemplazo de personal por ausencia temporal, etc.
  3. Tal como se ha mencionado con anterioridad las limitaciones aquí expuestas no deberán afectar significativamente la ejecución del proyecto HO-L1188. La UCP deberá contar con la experticia necesaria y suficiente para la contratación de los servicios de consultoría adecuados a las demandas de la operación y se regirán de acuerdo a las políticas de adquisiciones y financieras establecidas por el Banco.

**Administración de Bienes y Servicios (SABS):**

* 1. La responsabilidad del Sistema de Administración de Bienes y Servicios recae principalmente en la Dirección General de Adquisiciones (DGA) dentro de la SEDU y la Dirección Nacional de Bienes del Estado (DNBE). En este caso la SEDU obtuvo una calificación de sólo 56.0%, que arroja una clasificación de desarrollo incipiente y con riesgo sustancial.
  2. Entre las necesidades identificadas en el sistema están las de: i) analizar el mecanismo de administración de inventarios que cuenta con vacíos de información, entre los que destacan la posibilidad de identificar los compromisos y demás transacciones desde su inicio y establecer un vínculo entre la creación de la obligación, el recibo de los bienes, obras y servicios de consultoría, y los pagos correspondientes, dándole a la información una seguridad razonable acerca de su integridad; y ii) desarrollo e implementación de un manual de políticas, procesos y procedimientos administrativos que (a) propongan los estándares y protocolos a seguir para la asignación de espacios físicos adecuados, según el tipo de producto, para su adecuado almacenamiento y control, (b) señalen las medidas para la conservación, seguridad y manejo apropiado de los bienes y productos almacenados e instruyan en la elaboración de un plan de mantenimiento de dichos bienes, (c) incluyan los procedimientos a seguir para ejecutar verificaciones periódicas de la existencia física de los bienes de inventario e informar y tomar acción física y contable de los bienes obsoletos, dañados o perdidos o para la venta –en la actualidad al no contar con este mecanismo, ha habido mercancía que se olvida en almacenes y se echa a perder o se vuelve obsoleta, (d) incorporen un plan de seguros para proteger los bienes almacenados, y (e) definan la responsabilidad del personal de la SEDU por el manejo de los bienes que le han asignado y su uso exclusivo para los fines previstos.
  3. Dada la naturaleza de la operación, en donde se espera la inversión de grandes sumas de recursos para la compra de bienes, como material educativo para miles de niños y niñas en el tercer ciclo de básica, será de suma importancia que la UCP lidere el proceso de compra, almacenamiento, distribución y entrega de los mismos. Asimismo se recomienda que el proyecto HO-L1188 dedique recursos de la operación al fortalecimiento del sistema de administración de bienes de la SEDU, mediante la contratación de asistencia técnica para el desarrollo de mecanismos y sistemas que permitan una administración eficiente y efectiva de los bienes adquiridos y almacenados bajo el resguardo de la SEDU.

**Administración Financiera (SAF)**:

* 1. El Sistema de Administración Financiera (SAF) está a cargo de la Dirección General Administrativa y Financiera (DGAF) dentro de la SEDU. En el análisis de este sistema se concluyó que la administración financiera alcanzó una calificación del 78.8%, lo que deriva en una clasificación de desarrollo y riesgo medio. En este sistema en particular es importante mencionar que el Gobierno de Honduras cuenta con el WEPEX. El WEPEX es un módulo del Sistema de Administración Financiera (SIAFI) administrado por la Secretaría de Finanzas de la República (SEFIN), que se utiliza exclusivamente para la administración financiera de los proyectos de inversión de los OFI. Esta herramienta ha sido probada una y otra vez en la ejecución de diversos proyectos de inversión apoyados por el BID, y cumple adecuadamente con las demandas de información de los estados financieros exigidos por el Banco.
  2. A pesar de la fortaleza señalada en el párrafo anterior, el análisis identificó las siguientes áreas de oportunidad para la SEDU: i) se carece de un sistema de archivo de la documentación soporte de las transacciones financieras, el cual permita referenciar e identificar en forma directa las operaciones, para atender este vacío en el 2016 la institución creó la Comisión del Archivo Institucional para sistematizar las prácticas, sin embargo no hay claridad en el progreso de esta comisión y si contará con recomendaciones que el proyecto pueda adoptar en el corto plazo; ii) instituir políticas, procesos y procedimientos para emitir para cada transacción financiera, (ingresos y egresos) un comprobante oficial mediante un formulario de numeración preimpresa con la información necesaria para su identificación, clasificación y registro contable; y iii) contar con un plan de contingencia aprobado y una política de revisión periódica, que asegure el procesamiento oportuno y continuo de la información financiera y contable.
  3. Los vacíos antes mencionados si bien son riesgos moderados para la SEDU, no se considera que lo sean para la UCP, que deberá seguir en estricto sentido las políticas fiduciarias y de adquisiciones del Banco. De acuerdo al análisis realizado, además de que existe el capital humano necesario para la ejecución de la operación, la SEDU cuenta con la experiencia de operaciones anteriores, en donde estas falencias no afectaron la ejecución operativa y/o financiera del proyecto, y que por el contrario se vieron complementadas por la gran fortaleza identificada en el WEPEX del SIAFI. De manera que se podrá apoyar a la SEDU con el fin de fortalecer la administración financiera, pero no porque haya la necesidad de disminuir el riesgo de la operación per se.

**Control Interno (SCI):**

* 1. El Sistema de Control Interno (SCI) y sus actividades recaen sobre diversas áreas, la Dirección de Auditoría Interna (DAI), la Subdirección de Planeación y Evaluación (SPE), la UPEG, la DGAF, el Comité de Probidad y Ética Pública (CPEP) y la Unidad de Tecnología Informática (UTI).
  2. En lo que se refiere al ambiente de control y en particular al accionar del código de conducta, la SEDU claramente tiene debilidades en la implementación del mismo a nivel del personal de la institución, es decir, de acuerdo al análisis efectuado las políticas de la SEDU no prevén la inducción del personal al código de conducta, ni se certifica su conocimiento y entendimiento del código en el momento de su ingreso y por lo menos una vez cada año, tampoco declaran la existencia o inexistencia de conflictos de interés no sólo al momento de su ingreso, pero por lo menos una vez cada año. En este caso la operación pudiera contribuir con asistencia técnica para apoyar a la SEDU en el desarrollo de políticas y procedimientos que llenen estos vacíos.
  3. Por otro lado, con respecto al análisis de riesgos, la SEDU se podrá beneficiar de asistencia técnica para la revisión de sus procesos y con ello requerir, entre otros, que se utilicen constancias formales de que el personal con responsabilidad en los procesos, conoce y entiende las actividades de control interno, de que exista una estrecha relación entre las actividades de control y la evaluación de riesgos realizada por la institución, y de que existan reportes para asegurarse de que la metodología de análisis de riesgos funciona en la práctica y contribuye a la gestión oportuna del riesgo en la institución.
  4. En el área de comunicación e información la SEDU tiene mucho por hacer, en la actualidad la institución no cuenta con un sistema de información que esté respaldado en una plataforma tecnológica que facilite el procesamiento y consulta de datos en forma integral y oportuna, y tampoco se han definido formalmente los procedimientos para proteger de los riesgos correlativos los equipos y las aplicaciones computarizadas. Aquí la operación ha propuesto una solución a gran escala para el diseño e implementación de un sistema de información educativo, que incorporará además la capacitación de personal de la SEDU y el equipamiento necesario para operarlo.
  5. Finalmente se podrá apoyar la definición de políticas y responsabilidades de supervisión para monitorear los procesos más importantes de la SEDU.

**Sistema de Control Externo (SCE):**

* 1. El Contrato de Préstamo prevé la contratación de auditorías externas anuales, que podrán realizarse por medio del Tribunal Superior de Cuentas del Estado o por medio de una firma de auditores independiente, que cuente con las certificaciones necesarias para emitir un dictamen anualizado sobre la información financiera del Programa. Esta firma será seleccionada de la lista de despachos elegibles para el BID y será designada en su momento por la SEDU para atender los requerimientos de la auditoría financiera del Programa.
  2. En este sistema el análisis realizado determinó una calificación de 87.5% en capacidad, que resulta en una clasificación de desarrollo satisfactorio y riesgo bajo para la operación. La única limitante identificada en el SCE es la ausencia de auditorías externas con periodicidad anual en la SEDU. Sin embargo, esta limitación no se considera que afectará el cumplimiento de los objetivos del Programa, una vez que la SEDU seguirá la política financiera del Banco que exige una auditoría externa anual.

## Resultados y Conclusiones del Análisis Institucional

* 1. A continuación se presentan los resultados que generan las matrices de acuerdo con la información recogida mediante los cuestionarios de la metodología del SECI. Las tablas muestran la calificación alcanzada por el OE en cada una de las capacidades evaluadas y los sistemas que las integran, identificando el nivel de desarrollo y el nivel de riesgo en cada caso (ver Tabla 2).

**Tabla 2: Resultados Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Organismo Ejecutor:** | | **Secretaría de Estado en el Despacho de Educación** | | | | | | |
| **Período Evaluado:** | | **2017** | | | | | | |
| **Capacidad** | **Sistema** | **Cuantificación** | | | | | **Desarrollo**  **(ND, ID, MD, SD)** | **Nivel de Riesgo**  **(RA, RS, RM, RB)** |
| **Calificación %** | | **IR %** | | **Ponderado %** |
| CPO | SPA | [64.29](file:///C:\Users\ACFA\Documents\BID\HO\HO%202017\Analisis%20Institucional\PACI%20cuestionarios%20Sept%2021%202017%20v2.xls#RANGE!Print_Area) | | 50 | | 32.14 | MD | RM |
| SOA | 50.00 | | 50 | | 25.00 | ID | RS |
| **TOTAL** |  |  | |  | | **57.14** | **ID** | **RS** |
| CE | SAP | 25.00 | | 30 | | 7.50 | ND | RA |
| SABS | 56.00 | | 30 | | 16.80 | ID | RS |
| SAF | 78.79 | | 40 | | 31.52 | MD | RM |
| **TOTAL** |  |  | |  | | **55.82** | **ID** | **RS** |
| CC | SCI | 62.96 | | 80 | | 50.37 | MD | RM |
| SCE | 87.50 | | 20 | | 17.50 | SD | RB |
| **TOTAL** |  |  | |  | | **67.87** | **MD** | **RM** |
|  |  |  |  | |  | |  |  |
| **Consolidación Resultados Capacidades** | | **Cuantificación** | | | | | **Desarrollo (ND, ID, MD, SD)** | **Nivel de Riesgo (RA, RS, RM, RB)** |
| **Calificación %** | | **IR %** | | **Ponderado %** |
| CPO | | 57.14 | | 25 | | 14.29 | ID | RS |
| CE | | 55.82 | | 45 | | 25.12 | ID | RS |
| CC | | 67.87 | | 30 | | 20.36 | MD | RM |
| **TOTAL** | |  | | **100** | | **59.76** | **ID** | **RS** |

* 1. Las calificaciones de los sistemas se ubican en el rango del 25.0% al 87.5% para cada uno de los sistemas evaluados y de 55.8% al 67.87% si éstos se agrupan en las capacidades correspondientes. Esto significa que el OE cuenta con niveles de desarrollo incipientes (ID), y por ende un riesgo sustancial (RS) en los sistemas incluidos en la evaluación, cuya calificación ponderada es de 59.76%. Sin embargo, se recomienda que el Programa no se ejecute a través de la estructura orgánica de la SEDU ni se sigan las políticas nacionales de adquisiciones y financieras, sino que cree una unidad ad hoc –la UCP- que asuma las funciones de coordinación administrativa general del Programa y cuente con el personal necesario y suficiente para darle el soporte administrativo y financiero adecuado a la operación. Adicionalmente se espera que se sigan, por acuerdo mutuo, las políticas, procesos y procedimientos del Banco para su ejecución. De manera que es de suma importancia señalar, como conclusión general del presente análisis, que derivado del esquema propuesto de ejecución, que ha sido utilizado con éxito en otras operaciones del Banco en el sector educativo del país, la gran mayoría de estos riesgos no se transfieren al Programa o la UCP, y por lo tanto los resultados de la tabla anterior deben ser vistos con reserva y sólo como una oportunidad para apoyar con asistencia técnica a la SEDU para fortalecer su capacidad de programación, organización, ejecución de las actividades programadas y organizadas, y de control interno y externo.

# Riesgos y Medidas de Mitigación / Recomendaciones

* 1. Tomando en consideración los resultados del SECI se valoraron las situaciones de riesgo que a partir del Programa se identificaron y se consideraron las medidas potenciales de mitigación. De manera que el presente análisis claramente identifica debilidades que pudieran afectar la habilidad de la SEDU de ejecutar la operación propuesta de manera eficiente y eficaz. Es importante señalar sin embargo, que en los últimos 20 años la SEDU, con apoyo del BID, ha ejecutado 4 operaciones por un total de US$102.5 millones:

1. el [programa de Educación Primaria e Integración Tecnológica](http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=HO-L1062) (HO-L1062);
2. el programa De Educación Media y Laboral (HO-0202);
3. la ampliación Capacidades Técnicas de Comunidades (HO-0203); y
4. el programa Transformación 3er Ciclo Educación Básica (HO-0141).
   1. La última operación ejecutada, HO-L1062, concluyó hace 6 años –abril de 2011. Sin embargo del año 2014 a la fecha la SEDU a través de su participación como co-ejecutor del préstamo HO-L1093 “Programa de Apoyo al Sistema de Protección Social I”, y ejecutor a partir del 2015 de la cooperación técnica ATN/JF-15397-HO “Maximizando el Impacto de Tecnología de Información y Comunicaciones en el Sector”, ha mantenido un cuadro de expertos en la administración de proyectos, incluyendo un especialista con conocimiento profundo de la política fiduciaria del Banco. Cabe mencionar que en ambas operaciones no se contó con un especialista de adquisiciones específicamente asignado a estas unidades dentro de la SEDU, pero a pesar de ello el diagnóstico también concluye que, derivado de la larga trayectoria que tiene el país ejecutando operaciones de diversos Organismos Financieros Internacionales (OFI), Honduras cuenta con el capital humano suficiente para llenar esta posición, y de hecho algunos candidatos fueron identificados durante la realización del presente análisis.
   2. Es por lo anterior que la presente evaluación concluye que dadas las debilidades identificadas en aspectos de gestión, control interno, administración financiera, y monitoreo y rendición de cuentas, y las fortalezas derivadas principalmente de la larga experiencia de la SEDU en la ejecución de proyectos de OFIs, el Programa propuesto se deberá ejecutar a través de una Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP), como ya se señaló a lo largo del presente análisis y como se ha realizado tradicionalmente con la SEDU en otras operaciones.
   3. La UCP se crearía específicamente para la ejecución del Programa y dependerá de la Subsecretaría de Asuntos Técnicos Pedagógicos (SATP) de la SEDU. La UCP deberá alojar al personal necesario y suficiente, por medio del cual el proyecto podrá capitalizar la amplia experiencia que existe en la institución en lo que se refiere a la ejecución de proyectos con OFI. Asimismo la UCP deberá seguir las políticas, procesos y procedimientos del Banco en aspectos financieros, de adquisiciones y en general de control interno (ver responsabilidades clave de la UCP en el Anexo único). Sin embargo en este esquema de ejecución propuesto la SEDU asumirá la dirección técnica del Programa.
   4. A continuación se presenta la estructura propuesta de la UCP, que estaría conformada por un equipo de 9 personas:
5. Coordinador General
6. Especialista Sr. de Adquisiciones
7. Especialista de Adquisiciones
8. Especialista Financiero
9. Especialista en Monitoreo y Evaluación
10. Coordinador Técnico Componente I
11. Coordinador Técnico Componente II
12. Coordinador Técnico Componente III
13. Oficial Administrativo
    1. A continuación se presentan más específicamente las categorías de riesgo, los factores identificados y las medidas de mitigación propuestas, incluyendo la presentada de manera extensiva en párrafos anteriores de la presente sección:

**Tabla 3: Matriz de riesgos identificados.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Categoría de Riesgo** | **Factores de Riesgo Identificados** | **Principal Unidad Responsable dentro de la SEDU** | **Medidas de Mitigación del Programa** |
| Gestión Pública y Gobernabilidad | Disponer de un Manual de Organización oficial que incluya las funciones, responsabilidades y autoridad para el desempeño de cada cargo de la institución; | DGGTH | Para la ejecución de la operación será importante el establecimiento de una unidad ejecutora con personal adecuado y competente para la ejecución del proyecto, con su manual operativo incluyendo la descripción de perfiles, puestos y funciones,.y de acuerdo a las políticas financieras y de adquisiciones del Banco,  Asimismo se sugiere, apoyar a la SEDU, vía asistencia técnica a la DGGTH, en el fortalecimiento del área de organización y administración de personal de la SEDU. |
| Contar con un organigrama aprobado y que refleja la estructura que opera en la SEDU. | DGGTH  UTI | Para la ejecución de la operación será importante el establecimiento de una unidad ejecutora con personal adecuado y competente para la ejecución del proyecto, con su manual operativo incluyendo la descripción de perfiles, puestos y funciones. y de acuerdo a las políticas financieras y de adquisiciones del Banco,  Asimismo, se sugiere, apoyar a la SEDU, vía asistencia técnica a la DGGTH, en el fortalecimiento del área de organización y administración de personal de la SEDU.  Diseño e implementación de un sistema de información educativo, que incorporará además la capacitación de personal de la SEDU y el equipamiento necesario para operarlo |
| Contar con un manual de puestos y funciones como herramienta que refleje la estructura y funcionalidad de las responsabilidades de la institución |
| Disponer de personal con los perfiles adecuados a cargo de las funciones críticas de administración del recurso humano y administración financiera, entre otros, que reúnan los requisitos de capacidad y experiencia demandado por el área en cuestión. |
| Contar con un manual de políticas y procedimientos de administración de personal que se haya formalizado y autorizado, y con políticas revisadas para fortalecer las áreas de selección, inducción, entrenamiento y capacitación, evaluación del desempeño, programación de vacaciones y reemplazo de personal por ausencia temporal, etc. |
| Desarrollar e implemntar un sistema de información educativa que facilite el procesamiento y consulta de datos en forma integral y oportuna. |
| Monitoreo y Rendición de Cuentas | Mejorar el instrumento del POA, para que cuente con: i) indicadores con metas de cumplimiento para un monitoreo puntual; ii) un flujograma específico que presente el orden necesario e interdependencia de las actividades para alcanzar los objetivos establecidos; y iii) los riesgos al éxito de la programación y las acciones necesarias para prevenirlos o mitigarlos | UPEG y DGAF | Para la ejecución de la operación será importante el establecimiento de la unidad ejecutora de proyecto con su manual operativo bajo las políticas financieras y de adquisiciones del Banco, y desarrollar el instrumento del POA de acuerdo a las políticas del Banco.  Adicionalmente se sugiere la asistencia técnica para la UPEG y DGAF en el fortalecimiento del área de programación de actividades y administración financiera |
| Monitoreo y Rendición de Cuentas | Necesidad de incorporar mecanismos para formalizar acciones conducentes a la administración de riesgos y mejorar la probabilidad de ejecución de las actividades programadas | UPEG y DGAF  DGA | Para la ejecución de la operación será importante el establecimiento de la unidad ejecutora de proyecto con su manual operativo bajo las políticas financieras y de adquisiciones del Banco, y desarrollar el instrumento del POA de acuerdo a las políticas del Banco.  Adicionalmente se sugiere la asistencia técnica para la UPEG y DGAF en el fortalecimiento del área de programación de actividades y administración financiera  Se recomienda el establecimiento de la unidad ejecutora de proyecto con su manual operativo bajo las políticas financieras y de adquisiciones del Banco y desarrollar e implementar un manual específico de políticas, procesos y procedimientos para la administración de bienes.  Adicionalmente en apoyo a la SEDU se sugiere la asistencia técnica para la DGA en el fortalecimiento del área de administración de bienes y servicios de la SEDU |
| Respaldar con evidencia las modificaciones del POA. |
| Contar con un mecanismo de administración de inventarios que permita la identificación de los compromisos y demás transacciones desde su inicio y establecer un vínculo entre la creación de la obligación, el recibo de los bienes y servicios de consultoría, y los pagos correspondientes, dándole a la información una seguridad razonable acerca de su integridad. |
| Desarrollar e implementar un manual de políticas, procesos y procedimientos administrativos que (a) propongan los estándares y protocolos a seguir para la asignación de espacios físicos adecuados, según el tipo de producto, para su adecuado almacenamiento y control, (b) señalen las medidas para la conservación, seguridad y manejo apropiado de los bienes y productos almacenados e instruyan en la elaboración de un plan de mantenimiento de dichos bienes, (c) incluyan los procedimientos a seguir para ejecutar verificaciones periódicas de la existencia física de los bienes de inventario e informar y tomar acción física y contable de los bienes obsoletos, dañados o perdidos o para la venta –en la actualidad al no contar con este mecanismo, ha habido mercancía que se olvida en almacenes y se echa a perder o se vuelve obsoleta, (d) incorporen un plan de seguros para proteger los bienes almacenados, y (e) definan la responsabilidad del personal de la SEDU por el manejo de los bienes que le han asignado y su uso exclusivo para los fines previstos | DGA  Diversas áreas: DAI, SPE, UPEG, DGAF, y CPEP. | Se recomienda el establecimiento de la unidad ejecutora de proyecto con su manual operativo bajo las políticas financieras y de adquisiciones del Banco y desarrollar e implementar un manual específico de políticas, procesos y procedimientos para la administración de bienes.  Adicionalmente en apoyo a la SEDU se sugiere la asistencia técnica para la DGA en el fortalecimiento del área de administración de bienes y servicios de la SEDU  Para la ejecución de la operación se deberá establecer la unidad ejecutora de proyecto con su manual operativo bajo las políticas financieras y de adquisiciones del Banco y a nivel de la SEDU se propone asistencia técnica para la DGA en el fortalecimiento del área de control interno de la SEDU |
| Contar con políticas, procesos y procedimientos para la inducción del personal al código de conducta, certificar su conocimiento y entendimiento del código en el momento de su ingreso y por lo menos una vez cada año, y declarar la existencia o inexistencia de conflictos de interés no sólo al momento de su ingreso, pero por lo menos una vez cada año. |
| Instituir la aplicación de constancias formales de que el personal con responsabilidad en los procesos, conoce y entiende las actividades de control interno, asegurar una relación estrecha entre las actividades de control y la evaluación de riesgos realizada por la institución, e institucionalizar reportes para asegurarse de que la metodología de análisis de riesgos funciona en la práctica y contribuye a la gestión oportuna del riesgo en la institución. | Diversas áreas: DAI, SPE, UPEG, DGAF, y CPEP.  DGAF | Para la ejecución de la operación se deberá establecer la unidad ejecutora de proyecto con su manual operativo bajo las políticas financieras y de adquisiciones del Banco y a nivel de la SEDU se propone asistencia técnica para la DGA en el fortalecimiento del área de control interno de la SEDU  Para la ejecución de la operación se deberá establecer la unidad ejecutora de proyecto con su manual operativo bajo las políticas financieras y de adquisiciones del Banco y a nivel de la SEDU se propone asistencia técnica para la UPEG y DGAF en el fortalecimiento del área de programación de actividades y administración financiera |
| Contar con un sistema de archivo de la documentación soporte de las transacciones financieras, el cual permita referenciar e identificar en forma directa las operaciones |
| Fiduciarios | Instituir políticas, procesos y procedimientos para emitir para cada transacción financiera, (ingresos y egresos) un comprobante oficial mediante un formulario de numeración preimpresa con la información necesaria para su identificación, clasificación y registro contable. | DGAF | Para la ejecución de la operación se deberá establecer la unidad ejecutora de proyecto con su manual operativo bajo las políticas financieras y de adquisiciones del Banco y a nivel de la SEDU se propone asistencia técnica para la UPEG y DGAF en el fortalecimiento del área de programación de actividades y administración financiera |
| Contar con un plan de contingencia aprobado y una política de revisión periódica, que asegure el procesamiento oportuno y continuo de la información financiera y contable |
| Contar con auditorías externas con periodicidad anual en la SEDU |
|  |  |  |

**Anexo Único.**

Las funciones clave de la UCP están enumeradas a continuación:

1. Coordinar la ejecución del programa conforme las condiciones contractuales;
2. Documentar y tramitar los desembolsos para el pago de bienes, obras y servicios;
3. Coordinar las acciones para el cumplimiento de los compromisos contractuales, tanto en los aspectos técnicos, operativos, de seguimiento, como administrativos y financieros del préstamo.
4. Apoyar en la formulación de los Planes de Adquisiciones (PA);
5. Trabajar junto con la SEDU y la SEFIN en la supervisión del cumplimiento de las cláusulas contractuales, incluyendo los informes y las fechas de entrega.
6. Coordinar y dar seguimiento a la formulación de los informes y reportes requeridos, estableciendo adecuada comunicación y enlace con las diversas unidades administrativas internas que interactúan para el cumplimiento del Programa.
7. Funcionar como la ventanilla única para todas las comunicaciones oficiales relativas a la implementación y ejecución del proyecto entre el BID y el OE y SEFIN.
8. Generar los mecanismos institucionales necesarios que garanticen una eficiente coordinación entre el BID y SEFIN, con el fin de lograr los objetivos del proyecto.
9. Gestionar ante BID la no objeción de los procesos de adquisición de bienes, servicios y la contratación de consultorías y obras, de identificarse las necesidades correspondientes.
10. Contribuir al logro de los resultados del Proyecto mediante el seguimiento periódico de los indicadores.
11. Monitorear el desempeño operacional y productos generados que incluya la recolección y análisis de datos.
12. Realizar visitas de campo de ser necesario para asegurar la calidad de los procesos y la consistencia con los objetivos del Proyecto.
13. Organizar reuniones periódicas con las unidades técnicas de la SEDU responsables de la ejecución del Proyecto, la SEFIN y el especialista sectorial del BID para informar y recopilar información sobre la gestión y ejecución técnica del Proyecto, y preparar las minutas correspondientes, incluyendo las decisiones acordadas.
14. Preparar informes financieros semestrales y anuales no auditados y auditados para el BID y otras instancias gubernamentales, de ser necesario, en cumplimiento de lo solicitado en el contrato de préstamo y normativa nacional; los informes semestrales se remitirán al Banco dentro de los 60 días posteriores al cierre de cada semestre y, los informes auditados deben ser presentados dentro de 180 días después del cierre fiscal, así como del último desembolso. Ambos informes serán presentados en formatos acordados con la Secretaría de la Función Pública (SFP).
15. Preparar, cuando así se requiera, informes de avance y ejecución del Proyecto que deben presentarse al Banco. Dichos informes deberán contener información relativa al progreso en el cumplimiento de las actividades contenidas en el Plan Operativo Anual POA y el progreso en el cumplimiento de los indicadores contenidos en la Matriz de Resultados (MR), entre otros, de acuerdo a las políticas y procedimientos acordados.