

**Análisis Institucional y SECI de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social y recomendaciones para el Programa**

Anexo del POD

HO-L1093

Programa de Apoyo al Sistema de Protección Social

Abril 2014

**CONTENIDO**

[I. Glosario 1](#_Toc401762330)

[II. Antecedentes 2](#_Toc401762331)

[III. Roles y Responsabilidades para la Implementación del Programa Bono Vida Mejor 3](#_Toc401762332)

[IV. Metodología de Evaluación 4](#_Toc401762333)

[V. Resultados de la Evaluación 7](#_Toc401762334)

[1. Programación y organización 7](#_Toc401762335)

[A. Coordinación de la operación 7](#_Toc401762336)

[B. Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID. 12](#_Toc401762337)

[C. Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional 14](#_Toc401762338)

[2. Ejecución y control de actividades programadas 24](#_Toc401762339)

[A. Gestión financiera 24](#_Toc401762340)

[B. Desempeño en Adquisiciones 25](#_Toc401762341)

[C. Enfoque Técnico 26](#_Toc401762342)

[VI. Modalidades de Ejecución 26](#_Toc401762343)

[VII. Conclusiones y Recomendaciones 30](#_Toc401762344)

[IX. Recomendaciones para la ejecución del programa. 33](#_Toc401762345)

[X. Conclusiones y Recomendaciones 37](#_Toc401762346)

[1. Para la ejecución del componente 1 y 3 37](#_Toc401762347)

[2. Ejecución del componente 2. 38](#_Toc401762348)

[XI. Anexos 41](#_Toc401762349)

[1. Anexo 1: Listado de Entrevistados 41](#_Toc401762350)

[2. Anexo II: Plan de Comunicaciones internas 42](#_Toc401762351)

# Glosario

|  |  |
| --- | --- |
| AL | Asesor Legal |
| BANADESA | Banco Nacional de Desarrollo Agrícola |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| BVM | Bono Vivir Mejor |
| CAC | Coordinación Adquisiciones |
| CAF | Coordinación Administrativo Financiero |
| CG | Coordinación General |
| CME | Coordinación Monitoreo Evaluación |
| CT | Coordinación Técnica |
| ED | Encargados Departamentales |
| GOH | Gobierno de Honduras |
| DPRAF | Dirección Programa de Asignación Familiar |
| DE | Dirección Ejecutiva |
| PTMC | Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas |
| RMM | Reducción Mortalidad Materna |
| RO | Reglamento Operativo |
| RUB | Registro Único de Beneficiarios |
| SACE | Sistema de Administración de Corresponsabilidades en educación |
| SAT | Sistema de Aprendizaje Tutorial |
| SDP | Secretaría del Estado del Despacho Presidencial |
| SDIS | Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social |
| SIRBHO | Sistema de Registro de Hogares Beneficiarios |
| SESAL | Secretaría de Salud |
| UCP | Unidad Coordinadora de Proyectos |
| UCPFE | Unidad Coordinadora de Proyecto con Fondos Externos |
| US | Unidad Solicitante |
| VM | Vice Ministerio |

# Antecedentes

El Banco Interamericano de Desarrollo se encuentra preparando una nueva operación de préstamo cuyo objetivo es fomentar la acumulación de capital humano en los menores de edad de las familias en situación de pobreza extrema.

Los objetivos específicos son:

1. Apoyar el consumo de las familias beneficiarias
2. Aumentar del uso de servicios de educación, salud y nutrición;
3. Implementar la nueva estrategia operativa para aumentar la eficiencia en la gestión del Bono 10,000 para una Vida Mejor; y
4. Apoyar el fortalecimiento del rol rector de la SDIS mediante el apoyo al diseño, implementación y seguimiento de la EVM.

Este préstamo da continuidad al apoyo que el Banco ha venido dando al Programa Bono 10,000 con varias operaciones de crédito las cuales han sido ejecutadas por el Programa de Asignación Familiar (PRAF).

Paralelamente el GOH está realizando un reordenamiento del Poder Ejecutivo, reduciendo el número de Secretarías de Estado y creando instancias coordinadoras para cada una de las prioridades sectoriales. Para la política social la instancia rectora es el Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social (GDIS), que coordina a las Secretarías de:

* Desarrollo e Inclusión Social (SDIS)
* Educación (SE) y
* Salud (SS).

Particularmente la SDIS consolida instituciones como el **Programa de Asignación Familiar**, Instituto de la Juventud, el Instituto Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Infancia, Secretaría para el Desarrollo de Pueblos Indígenas y Afrohondureños y las direcciones de discapacidad y adulto mayor ubicadas anteriormente en la Secretaría del interior y Población.

Esta consolidación de instituciones, tiene como objetivo implementar una visión estratégica coherente desde la SDIS, racionalizar el gasto de estos programas sociales, reducir duplicidades programáticas y gastos administrativos en la implementación. En este nuevo esquema la SDIS, tiene a cargo la gestión administrativa y financiera de los proyectos financiados con fondos nacionales y externos, todas las funciones del PRAF serán desempeñadas por la SDIS, la cual absorberá todos sus activos, presupuestos, cuentas bancarias etc., así que el PRAF deja de ser un ente desconcentrado con independencia administrativa, financiera y técnica y se funciona bajo la SDIS con un rango de dirección.

Este informe de Capacidad Institucional se enfoca en el impacto que tendrá la ejecutoria de la Unidad Coordinadora de Proyectos tomando en cuenta la inserción del PRAF en la nueva estructura del SDIS. [[1]](#footnote-1)

# Roles y Responsabilidades para la Implementación del Programa Bono Vida Mejor

Esta sección pretende profundizar en la revisión de los roles y responsabilidades de los actores clave que están involucrados en la implementación del Programa Bono Vida Mejor (BVM).

Según el Decreto Ejecutivo Número PCM-001-2014 se crean los Gabinetes Sectoriales con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la administración pública;  que según lo establecido en el Artículo 3 de dicho Decreto, se crea el Gabinete Sectorial de Desarrollo en Inclusión Social y de acuerdo con lo expresado en los Artículos 11 y 12, los coordinadores de Gabinete son los responsables de alinear las instituciones del sector, a fin de que la planificación y presupuesto permitan lograr las metas y garantizar su seguimiento.

Mediante el Decreto Ejecutivo PCM-03-2014 referido a la Modificación o Supresión de los Órganos de la Administración Pública, Incluyendo las instituciones desconcentradas; la cual se basa en la búsqueda de la racionalidad de la estructura institucional, se oficializa la fusión del Programa de Asignación Familiar (PRAF) bajo la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social.

Para efectos del aseguramiento de la oferta de servicios, tanto de salud como educación, las secretarías de línea continúan siendo las responsables primarias para asegurar la oferta de los servicios a los beneficiarios del programa. Asimismo, continúan siendo las responsables para la verificación y monitoreo de las corresponsabilidades.

De esta manera el Programa “Bono Vida Mejor” funciona a través de diversas instancias de coordinación interinstitucional: La dirección del Programa corresponde a Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), la que como máxima autoridad delega la conducción, administración y ejecución del Programa en la Sub Secretaría de Integración Social (SSIS); bajo esta Sub Secretaría está adscrita la Dirección del Programa de Asignación Familiar (PRAF). La SISS es la responsable de la ejecución financiera y administrativa del Programa Bono Vida Mejor (en adelante el Programa) y de las funciones previstas en este Reglamento.

El Programa cuenta con un Comité Técnico como un órgano de apoyo, conformado por la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, a través de la Sub Secretaría de Integración Social (SSIS), la Secretaría de Salud (SESAL), la Secretaría de Educación (SEDUC), la Secretaría de Finanzas (SEFIN), Despacho de la Primera Dama, y el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS).

Dicho Comité analizará los aspectos técnicos y operativos del Programa que impliquen modificaciones en su diseño, población objetivo, estructura de las transferencias, y otros que designe la autoridad competente. Será presidido por la Sub Secretaría de Integración Social (SISS). Es el Comité Técnico quien deberá otorgar la aprobación final a los temas para ser remitidos posteriormente a la Coordinación del Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social, así como a los entes co-financiadores para su “No Objeción”.

El Coordinador del Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social tiene potestad de revisar, aprobar o improbar las decisiones que emanen del Comité Técnico, con el fin de armonizar la implementación efectiva de políticas del Sector Social vinculadas al Programa. En concordancia con lo anterior, le corresponde dar la aprobación final a las reformas al Reglamento de Operaciones que sean necesarias para garantizar el funcionamiento efectivo y transparente del Programa, así como su expansión exitosa en el territorio nacional. El Comité Técnico es el responsable de revisar y modificar el Reglamento Operativo y enviarlo a aprobación al Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social.

La UCP de la SSIS es la responsable de velar por los aspectos fiduciarios y de adquisiciones para la ejecución de los préstamos de los entes internacionales y asegurar que se cumplan con las normas y requerimientos contractuales.

Por su parte, la SESAL y la SEDUC cuentan con un equipo para la Coordinación del Bono Vida mejor cuya responsabilidad es coordinar con las instancias dentro de cada Ministerio para contar con la verificación de la corresponsabilidad, brindar seguimiento a las familias que no están cumpliendo, y asegurar que la oferta de servicios esté disponible. Asimismo, son responsables de monitorear y apoyar en las revisiones de las auditorias financieras.

# 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 Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), la cual se ha adaptado a las necesidades particulares para el diseño de la nueva operación, la nueva estructura organizacional en proceso de implementación y se ha simplificado en lo posible tomando en consideración las condiciones actuales de la UCP y de la SDIS.

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.

Los aspectos a analizar se organizaron en dos ejes temáticos y cada uno de ellos tiene tres tópicos específicos, todos los cuales se abordan con visión operativa y estratégica, comparando dos momentos, la situación actual como consecuencia del realineamiento y la situación anterior donde el PRAF funcionaba como ente desconcentrado.

Particularmente en este informe se detallan los aspectos estratégicos que impactan en la ejecución de la nueva operación del Banco. (Ver figura No.1).

Figura No. 1 SISTEMA DE EVALUACIÓN

**Programación y Organización**

1. Ubicación de la UCP en el organigrama
2. Delegación de autoridad para gestiones financieras, administrativas y de adquisiciones
3. Capacidad y disponibilidad de articular con las Secretarías de Educación Salud
4. Planificación y monitoreo de actividades a realizar, costos y programación (PEP, POA)
5. Monitoreo y evaluación de resultados / impacto
6. Evaluación de riesgos
7. Administración del presupuesto
8. Procedimiento de TMC
9. Procedimiento de adquisiciones

**Coordinación de la Operación**

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

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

**Ejecución y Control de Actividades Programadas**

Desempeño financiero

Desempeño en adquisiciones

Enfoque Técnico

**Gestión de adquisiciones**

**Gestión Técnica**

**Gestión de financiera**

El contenido específico de cada uno de los temas y sus respectivos tópicos se detalla a continuación:

**Programación y Organización**

Para el análisis de esta sección se realizaron entrevistas estructuradas con[[2]](#footnote-2):

**Funcionarios de la alta Dirección de la SDIS**: Quienes dieron a conocer la visión estratégica, ventajas de la nueva estructura organizacional, mecanismos de coordinación, necesidades de fortalecimiento, planes acerca de la operatividad del nuevo préstamo y perspectivas a mediano plazo acerca del papel de la UCP en la SDIS

**Coordinación General y los Especialistas de la UCP:** Dieron a conocer el impacto esperado de la nueva estructura a implementar, riesgos asociados, ventajas y desventajas y proporcionaron la información del desempeño de la operación.

**Oficina Presidencial de Seguimiento de Proyectos:** Indicaron la visión operativa del impacto de la implementación en la nueva estructura organizacional, en la ejecución del programa, mejores prácticas, lecciones aprendidas en la ejecución de los programas previos.

**Enlaces con las Secretarias de Educación y Salud:** Dieron a conocer los mecanismos de coordinación implementados, obstáculos encontrados, lecciones aprendidas y recomendaciones para una futura operación donde se requiera la verificación de las corresponsabilidades en educación y salud.

Con la información anterior, se analizó la situación actual de la UCP, partiendo de su posición en el organigrama, la posibilidad que tendrá de coordinación a lo interno de la institución de los diferentes procesos administrativos, financieros y de adquisiciones, así como de programar y organizar los componentes y actividades correspondientes al proyecto, de tal forma que se logre una dinámica apropiada para la ejecución del programa.

Tomando en cuenta que la estructura del SDIS es de reciente creación, se estimaran los posibles riesgos en cada tema analizado y se propondrán las medidas a tomar para evitar que los diferentes riesgos se materialicen.

Lo riesgos se clasificarán de acuerdo al criterio del consultor, en bajo, medio y alto, tomando en cuenta su probabilidad de ocurrencia y el impacto en la ejecución en caso de materializarse, se propone que la operación tenga una tolerancia solamente a los riegos clasificados como bajo, por lo que se proponen medidas a tomar para los riesgos medio y alto.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Probabilidad de ocurrencia**  **Nivel de tolerancia** | | |
|  |  | **Bajo** | **Medio** | **Alto** |
| **Impacto en la ejecución** | **Bajo** | Bajo | Bajo | Medio |
| **Medio** | Bajo | Medio | Alto |
| **Alto** | Medio | Alto | Alto |

**Ejecución y control de Actividades Programadas**

La Capacidad de Ejecución representa la habilidad para alcanzar los resultados programados en los tiempos, costos y alcances especificados. Hasta la fecha la UCP ha tenido cierto desempeño en la coordinación de diferentes operaciones, por lo que a partir del mismo se analizó si existen condiciones para asumir funciones adicionales originadas por su nuevo rol en la SDIS

Para el análisis de esta sección se tomó en consideración aspectos como:

1. Capacidad de ejecución tomando en cuenta los desembolsos agregados de todas las fuentes de financiamiento.
2. Plazo real de ejecución de los convenios versus plazo contractual.
3. Incrementos de desembolsos inter anuales y máximo anual.
4. Duración de los procesos de adquisiciones versus duración estándar.
5. Grado de cumplimiento de los aspectos técnicos en los desembolsos.

# Resultados de la Evaluación

## Programación y organización

### Coordinación de la operación

Al interior de la SDIS, se alinearon las instituciones responsables del desarrollo, regulación e implementación de las políticas sociales, diferenciando las que son entes normadores de políticas públicas de los ejecutores de las mismas, es decir, la SDIS es en esta instancia donde se articula y alinea las políticas públicas con la ejecución de los programas.

Para hacer operativo lo anterior se estableció dos sub secretarías:

**Sub Secretará de Políticas**: Instancia normativa y reguladora, donde se construye, monitorea y evalúa las políticas.

**Sub Secretará de Integración Social**: traslada programas para que se implemente de manera descentralizada la oferta de protección social se traslade a las municipalidades

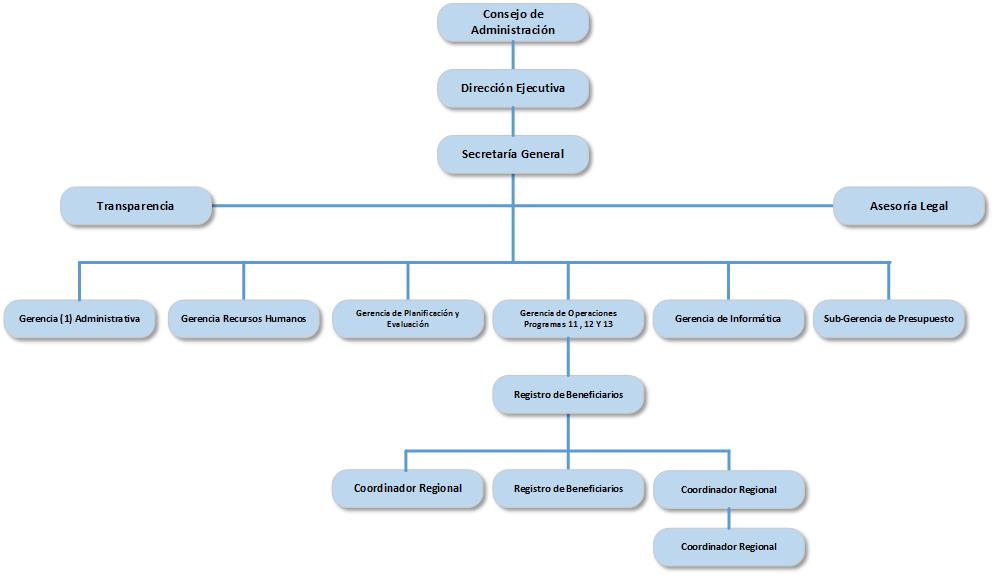
Al interior del Gabinete Social, actualmente hay 11 UCP, atendiendo a los diferentes programas y proyectos, durante el 2014 y probablemente el 2015 se mantendrán activas estas UCP, eventualmente y de acuerdo al desempeño de las mismas se mantendrá una sola de ellas la cual dará atención al resto de las instituciones del Gabinete Social.

Para el análisis de los aspectos de programación y organización de la SDIS en su interrelación con UCP, se analizaron tres aspectos siguientes, que se consideraron como relevantes:

1. **Ubicación de la UCP en el organigrama**

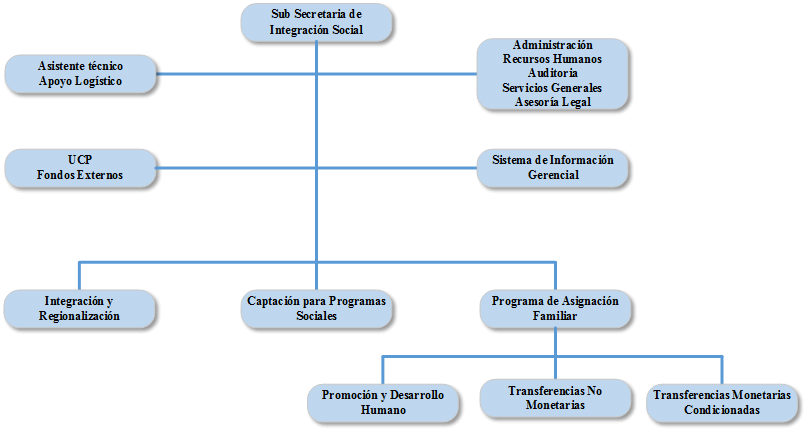
La ubicación de la UCP en el antiguo PRAF y en la actual SDIS, se muestran a continuación

**Estructura PRAF 🡪 Ente desconcentrado**



**Coordinador Regional**

**Estructura SDIS 🡪 Actual**



| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. Debido a que la ex directora del PRAF, ha asumido la sub secretaria de la SDIS y conserva el rol en la dirección del PRAF, se mantienen la memoria institucional, en lo que respecta al conocimiento de la ejecutoria y las metas del programa   Si bien es cierto se han agregado dos capas sobre la organización del antiguo PRAF (Ministro y Vice Ministro), en la práctica la vice ministra ha asumido formalmente dirección del PRAF con lo que se le delega funciones estratégicas y operativas, lo que en términos reales no agrega pasos o niveles jerárquicos al programa, en este momento.   1. La UCP mantiene relevancia y mejora su posición con respecto a la alta dirección de la institucionalidad. 2. Se realizó un proceso de redimensionamiento y racionalización del personal, de acuerdo al desempeño, garantizando siempre la funcionalidad de la UCP.   Este proceso de redimensionamiento, a pesar de haber concluido no se ha concretizado en la renovación oportuna y duración de los contratos del personal clave de la UCP   1. Algunas de las posiciones de la nueva SDIS están siendo llenadas por personal con poca experiencia en el sector o en la ejecución de programas de fondos externos, lo que se requiere que la UCP asuma un liderazgo en las operaciones |
| Riesgos Identificados:   1. Cambios en los funcionarios de la SDIS, que puedan alterar los arreglos institucionales a los que se ha llegado actualmente 2. Sobrecarga de funciones en la UCP, derivado de un lento proceso de absorción de las actividades de las que son responsables los nuevos funcionarios. 3. Cambios en el personal clave de UCP derivados de la relativa inestabilidad de la duración y continuidad de los contratos. |
| Probabilidad de ocurrencia: Baja  Impacto en la ejecución: Alto  Riesgo : Medio |

1. **Delegación de autoridad para gestiones financieras, administrativas y de adquisiciones**

En el antiguo PRAF, la delegación de autoridad para gestiones administrativas y financieras estada concentrada en la Dirección, no existía delegación para la Coordinación General y/o otros funcionarios.

| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. La delegación de autoridad está en la Sub secretaría, no existe ninguna delegación de autoridad hacia la UCP. 2. Actualmente las comunicaciones se han efectuado de manera oportuna |
| Riesgos Identificados:   1. La falta de delegación en la coordinación u otros funcionarios, limita la agilidad de las actividades en sus comunicaciones con del Programa con el Banco, especialmente en aquellas que se consideran rutinarias. 2. Tomando en cuenta que algunas de las comunicaciones generadas por la UCP son de carácter operativo, se corre el riesgo que la atención a las mismas se desplace por la atención a actividades estratégicas. 3. Aparición de nuevos actores que incorporen revisiones y/o nuevos procesos en la gestión de la operación. |
| Probabilidad de ocurrencia: Media  Impacto en la ejecución: Media  Riesgo : Medio |

1. **Capacidad y disponibilidad de articular las Secretarías de Educación y Salud**

Particularmente en las operaciones de TMC, donde se requiere la validación de las corresponsabilidades en salud y educación, resulta clave la coordinación interinstitucional, con estas Secretarás de estado.

Anteriormente este papel venía siendo desempeñado por la Secretaria de la Presidencia en la parte estratégica y coordinado en la parte operativa por el fuerte liderazgo de la UCP.

| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. La articulación con la Secretaría de Educación es expedito y confiable, ya que se realiza a través del sistema SACE (Sistema de administración de corresponsabilidad en educación) que administra dicha Secretaria, por lo que la información se obtiene directamente del sistema. La actualización del SACE es una función propia de la Secretaría de Educación independientemente de la estructura bajo la cual se encuentre. 2. La información proveniente de la Secretaría de salud, aún no se encuentra sistematizada por lo que periódicamente se requiere los operativos de recopilación de información siendo la coordinación de actividades un aspecto crítico que han sido llenados por la UCP debido a los vacíos de dirección la Secretaría de Salud. 3. Se ha tornado lento el desarrollo del componente de fortalecimiento institucional de la Secretaria de Educación. 4. El SENIS y RUB anteriormente estaba a cargo de la Secretaría de la Presidencia y actualmente está a cargo de la Presidencia de la República, donde se integra la información de todos los beneficiarios, se evalúa la ejecución de los programas, respaldo y evidencia de la ejecución de los programas sociales |
| Riesgos Identificados:   1. Demora en la obtención de las corresponsabilidades en salud, debido a la falta de coordinación y/o realización oportuna de los operativos de levantamiento de las corresponsabilidades. 2. Integridad de los datos contenidos en el SENIS y RUB debido a que la custodia del mismo se ha trasladado. |
| Probabilidad de ocurrencia: Alto  Impacto en la ejecución: Medio  Riesgo : Alto |

En términos generales, si bien es cierto la nueva estructura modifica el accionar de la UCP y su interrelación para ejecutar la operación, en términos reales las variaciones no son sustantivas, ya que los actores evidencian la voluntad política de mantener el ritmo de ejecución y compromiso con los resultados. Sin embargo esta situación está requiere ser trasladada a términos formales, de manera que se conviertan en condiciones de operación sostenibles independientemente de las personas.

Debido a lo anterior, para el criterio de Programación y Organización se considera un nivel de riesgo medio, para lo cual se recomienda:

1. Estabilizar la condición contractual de los especialistas clave, con contratos de mediano plazo renovables de acuerdo al desempeño, de manera de garantizar en lo posible la continuidad de la operación y la memoria institucional
2. Si bien es cierto la delegación de autoridad se mantiene en la Sub secretaría, es importante que se desarrolle un Plan de Comunicaciones internos, donde se identifiquen los principales flujos de información y comunicaciones internas y externas que se generan, de manera de delegar en el Coordinador General, aquellas que por su naturaleza pueden ser asumidas por éste.[[3]](#footnote-3)
3. Reactivar a nivel del Gabinete Social la coordinación estratégica con la Secretaría de Salud, delegando a la UCP los aspectos de coordinación operativa.

### Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID.

1. **Planificación y Monitoreo de actividades a realizar, costos y programación (PEP, POA)**

Consiste en la evaluación de la capacidad de planificar y monitorear las actividades que se encuentran dentro de las competencias del programa. Anteriormente lo realizaba la UCP en coordinación con las instancias correspondientes del PRAF.

| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. La elaboración del Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) y del Plan Operativo Anual (POA) lo desarrolla la UCP en coordinación con las instancias correspondientes de la SDIS sin embargo actualmente requiere la coordinación con mayor número de actores, algunos de ellos con poca experiencia en la ejecución de programas del sector público y/o de fondos externos, por lo que a pesar que la actividad está siendo liderada por la UCP no ha podido ser concretizada, por lo que tampoco se cuenta con POA y por consiguiente tampoco el Plan de Adquisiciones ni plan de desembolsos. 2. Las actividades relacionadas con las TMC tienen una ejecución con dinámica propia debido a la presión político-institucional, por lo que pese a las considerables debilidades existentes siempre se desarrollan en tiempo. 3. El monitoreo del cumplimiento de las actividades previstas se continua realizando de manera oportuna en la UCP, así como la recopilación de la información para evidenciar el cumplimiento de los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados. |
| Riesgos Identificados:   1. Las demoras en la consolidación del POA y la consiguiente falta de Plan de Adquisiciones no permite iniciar los procesos de adquisiciones a realizar durante el 2014 2. Sobrecarga de las funciones de la UCP originada por la práctica de cubrir las debilidades de la SDIS. 3. El impacto en la ejecución se considera bajo, debido a que el fuerte del programa son las TMC las cuales avanzan con dinámica propia, acarreando consigo el desgaste natural en la UCP. |
| Probabilidad de ocurrencia: Medio  Impacto en la ejecución: Bajo  Riesgo : Bajo |

1. **Evaluación de Resultados**

El programa de TMC era una de las prioridades del Gobierno de la República en el período 2010 – 2014 donde el monitoreo del programa bono 10,000 venía siendo desarrollado en la Secretaria de la Presidencia ya sea financiado con fondos nacionales o fondos externos.

| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. En la actualidad los programas sociales se integran en el Programa Vida Mejor a cargo de la SDIS, quien se encargará de la evaluación de dicho programa, sin embargo no se identifica con claridad los responsables del monitoreo de resultados, ni la fortaleza técnica necesaria para realizar esta actividad. 2. En la UCP se desarrollan solamente monitoreo de actividades y recopilación de información para indicadores, ya la SdP fue la encargada del monitoreo del programa de manera integral. 3. La SDIS debe asumir a corto plazo el vacío existente con respecto a la función de monitoreo del programa de manera integral. |
| Riesgos Identificados:   1. Falta de monitoreo de la operación en lo que respecta a los resultados del programa vida mejor 2. Falta de cuantificación objetiva de las mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios del programa 3. El impacto en la ejecución se considera bajo, debido a que el fuerte del programa son las TMC las cuales avanzan con dinámica propia, independientemente de los resultados en la calidad de vida de los beneficiarios. |
| Probabilidad de ocurrencia: Alta  Impacto en la ejecución: Baja  Riesgo : Medio |

1. **Evaluación de Riesgos**

La evaluación de riesgos de la operación se ha realizado con un fuerte liderazgo del Banco y monitoreado por la UCP, en un ejercicio de identificación de los potenciales riesgos de la operación y de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia e impacto en la ejecución, se establecieron medidas para evitar o mitigar la materialización de los riesgos.

| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. La aplicación de la Gestión de Riesgos del Programa (GRP) continúa siendo aplicado por la UCP con el fuerte liderazgo del Banco. 2. La UCP brinda seguimiento al cumplimiento de las medidas propuestas en el GRP |
| Riesgos Identificados:   1. La UCP debe comenzar a asumir el auto análisis de las condiciones de ejecución y proponer a la dirección de la SDIS de manera oportuna las medidas a tomar para evitar la materialización de los riesgos. 2. El impacto en la ejecución se considera bajo, debido a que el fuerte del programa son las TMC las cuales avanzan con dinámica propia, lo cual hace que se tomen las medidas preventivas para evitar la materialización de los riesgos. |
| Probabilidad de ocurrencia: Baja  Impacto en la ejecución: Baja  Riesgo : Baja |

En general, la nueva estructura de la SDIS, en términos reales no representa una variación significativa en el seguimiento y monitoreo de las actividades de la operación, sin embargo se requiere una consolidación de la función de evaluación y monitoreo del Programa Vida Mejor, en el aspecto técnico, con la respectiva vinculación técnico - operativa relacionada no solamente a las TMC, sino a los otros programas de la SDIS.

El criterio de Planificación y Monitoreo de una Operación financiada por el BID, se considera un nivel de riesgo medio, para lo cual se recomienda:

1. Fortalecer al interior de la SDIS en lo que respecta a capacitación y asistencia técnica sobre contenidos, mecanismos de evaluación y de análisis de impactos de estrategias sociales, con énfasis en las TMC
2. Institucionalizar la Unidad de Evaluación y monitoreo con énfasis técnico para que cumplan la función de monitorear el impacto de las medidas de política tomadas y su impacto en la calidad de vida de los más pobres.

### Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional

1. **Administración de Presupuesto**

Hasta febrero del 2014, el PRAF era un ente desconcentrado donde el accionar de la UCP para la elaboración de presupuesto, modificaciones, ampliaciones e incorporaciones al mismo, programación de cuotas, etc. eran consolidadas en la Dirección General del PRAF e inmediatamente remitidas a SEFIN.

| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. El PRAF se ha transformado en una Dirección del SDIS, dejando atrás la figura de ente desconcentrado con las implicaciones en términos de independencia financiera que conlleva. 2. La integración del PRAF como una dirección de la SDIS, hace necesario que los procesos de gestión y administración de presupuesto se consoliden a nivel de la SDIS, lo que implica que se requiere coordinar con diferentes direcciones, limitando las posibilidades de respuesta ágil ante las demandas del programa. |
| Riesgos Identificados:   1. Demoras por parte de las Direcciones de la SDIS en concretizar la situación presupuestaria, lo que puede generar las formalizaciones de las modificaciones y/o ampliaciones de presupuesto requeridos para la ejecución del Programa |
| Probabilidad de ocurrencia: Media  Impacto en la ejecución: Alta  Riesgo : Alta |

1. **Procedimiento de desembolso de TMC**

Aproximadamente el 90% del monto de las operaciones del Banco corresponde a las TMC, por lo que en esta sección se analizó el flujo de los procesos de las mismas y el impacto en la ejecución del programa en la estructura de la SDIS.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Operación | Monto de la Operación | Monto de TMC | % |
| 2737/BL-HO | 75.0 | 65.0 | 87% |
| 2096/BL-HO | 20.0 | 14.8 | 74% |
| 2372/BL-HO | 55.0 | 50.6 | 92% |
| 2937/BL-HO | 100.0 | 90.0 | 90% |
|  | **250.0** | **220.4** | **88%** |

Anteriormente el 100% de las actividades requeridas eran desarrolladas al interior del PRAF con el fuerte liderazgo de la UCP, donde de acuerdo a su condición de ente desconcentrado tenía vinculación directa con SEFIN cuando así se requería, con lo que se lograba en la manera de lo posible atención directa a las necesidades del programa.

El flujo de las TMC es el siguiente:





| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. Las funciones del antes identificado como coordinador administrativo del PRAF y Director del PRAF han sido asumidas y la Vice ministra de la SDIS respectivamente, con lo que es de esperar que no surjan variaciones significativas en los flujos de procesos y tiempos requeridos para los mismos. 2. Las funciones de la Gerencia de Operaciones serán coordinadas con la UCP a través de la Coordinación técnica, este último asume una posición de clave y de relevancia en la parte operativa del programa. 3. El hecho que la Viceministra asuma simultáneamente la función de Dirección del programa de TMC constituye una ventaja, ya que prioriza la gestión de las mismas. 4. Se incorpora como nuevo actor el Ministro de la SDIS, con funciones clave dentro del flujo de procesos de las TMC, ya que es el nivel donde se consolida la información presupuestaria y es el vínculo con SEFIN. En la experiencia hasta la fecha se han reportado demoras especialmente en lo relacionado a la consolidación de información presupuestaria y su remisión a SEFIN 5. Los flujos de procesos de la TMC, (detallados anteriormente) no están formalizados ni tienen definidos los tiempos límites de respuesta. |
| Riesgos Identificados:   1. Al no estar formalizados los flujos de procesos se corre el riesgo que aparezcan nuevos actores que interfieran en la ejecución. 2. Demoras en las aprobaciones por parte de la Dirección de la SDIS, retrasando el flujo de desembolsos previsto. 3. Las nuevas funciones operativas que serán asumidas por la Coordinación Técnica, consumirán un alto grado de esfuerzo que podrían distraer las funciones técnicas propias. |
| Probabilidad de ocurrencia: Media  Impacto en la ejecución: Alta  Riesgo : Alto |

1. **Procedimiento de adquisiciones**

En las operaciones financiadas por el Banco, si bien es cierto el monto total de las adquisiciones relacionado al monto de la operación es comparativamente bajo, sin embargo tienen una relevancia técnica importante, ya que frecuentemente son vinculadas a las contrataciones de los consultores de la UCP, promotores, estudio y evaluaciones del programa.

Anteriormente el 100% de las actividades requeridas eran desarrolladas por la UCP, con las aprobaciones requeridas a nivel de la Dirección del PRAF.

El flujo de los principales procesos de adquisición es el siguiente:

****

****

****



| Principales Características de la Estructura Actual |
| --- |
| 1. Las funciones del antes identificado Director del PRAF han sido asumidas la Vice ministra de la SDIS, con lo que es de esperar que no surjan variaciones significativas en los flujos de procesos y tiempos requeridos para los mismos. 2. Se incorpora como nuevo actor al flujo de procesos de adquisiciones a la asesoría legal de la SDIS en una función de revisión de los procesos previo a la firma de la Vice Ministra. 3. Los flujos de los procesos de adquisición (detallados anteriormente) no están formalizados ni tienen definidos los tiempos límites de respuesta de cada uno de los involucrados. 4. Se conservan los especialistas de adquisiciones, quienes tienen amplia experiencia en la ejecución de operaciones financiadas por el Banco. |
| Riesgos Identificados:   1. Demoras ocasionadas por la falta de definición de los roles específicos y alcances de las revisiones de los nuevos actores en los procesos de adquisición, a fin de evitar re-procesos o contradicciones 2. Al no estar formalizados los flujos de procesos se corre el riesgo que aparezcan nuevos actores que interfieran en la ejecución. |
| Probabilidad de ocurrencia: Media  Impacto en la ejecución: Media  Riesgo : Medio |

En general, la nueva estructura de la SDIS, en términos nominales representa leves variaciones con respecto a la estructura anterior, sin embargo la incorporación de nuevos actores a los procesos hace que se requiera formalizar e institucionalizar los flujos de procesos actuales de manera de resguardar la operatividad del programa.

El criterio de Normas y Procedimientos, se considera un nivel de riesgo medio, para lo cual se recomienda:

1. Formalizar los flujos de procesos de adquisiciones, identificando los nuevos actores, el alcance de sus competencias y el tiempo requerido para sus respuestas de manera que su incorporación entren al flujo normal de los procesos y eviten la incorporación de nuevos actores.
2. Capacitar a los nuevos involucrados en los diferentes procesos fiduciarios, con el objetivo de que sus opiniones se apeguen a las Normas y procedimientos del Banco.
3. A efectos de agilizar las aprobaciones requeridas para la administración del presupuesto (elaboración de presupuestos, modificaciones, incorporaciones, asignación de cuotas etc.) explorar las posibilidades de una delegación a niveles de la vice ministra o en su defecto buscar el mecanismo expedito para la aprobación de estos requerimientos a nivel del Ministro de la SDIS.

## Ejecución y control de actividades programadas

Debido a que la UCP, ha venido ejecutando operaciones con el Banco desde el año 2009, en esta sección se evalúa la capacidad de ejecución con respecto al desempeño a la fecha en los aspectos financieros, de adquisiciones y técnicos.

### Gestión financiera

La UCP ha venido ejecutando las operaciones con relativo éxito en tiempo y avance financiero, a la fecha, cuatro operaciones han alcanzado cerca del 90% del avance financiero en menos tiempo programado, con los detalles siguientes:

| Operaciones | |
| --- | --- |
| 2096/BL-HO | Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social |
| 2372/BL-HO | 2da. operación para Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social |
| 2737/BL-HO | Programa de Apoyo a la Red de Protección Social |
| 2937/BL-HO | Programa de Apoyo a la Red de Protección Social II |
| 2045 BCIE | Programa Multisectorial de Emergencia Fortalecimiento Fiscal y Equidad Social |
| BM-4774-HN | Proyecto de Protección Social en Apoyo al Programa Bono 10,000 |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Operación | 2096/BL-HO [[4]](#footnote-4) | 2372/BL-HO | 2737/BL-HO | 2937/BL-HO | 2045 BCIE | BM-4774-HN |
| Fecha Efectiva | 09-nov-09 | 30-dic-10 | 18-ago-12 | 25-oct-13 | 27-sep-10 | 29-oct-10 |
| Fecha de Expiración | 09-nov-11 | 30-dic-14 | 18-ago-15 | 25-oct-16 | 27-sep-18 | 30-abr-16 |
| Monto Aprobado US$mm | 20.0 | 55.0 | 75.0 | 100. 0 | 134.16 | 40.0 |
| Fecha de medición de avance | 31-may-12 | 29-dic-12 | 30-jun-13 | 01-dic-13 | 27-sep-13 | 31-Mar-14 |
| Por desembolsar US$mm | - | 0.35 | 16.3 | 7.5 | 14.16 | 3.61 |
| Avance en Tiempo | 91% | 50% | 29% | 3% | 38% | 62% |
| Avance financiero | 100% | 99% | 78% | 25% | 89% | 91% |

La UCP ha tenido un ritmo creciente en cuanto a desembolsos anuales, sin embargo se debe considerar que los niveles de ejecución están cerca de la capacidad instalada, por lo que se debe considerar reforzar la misma en caso que se pretenda que asuman funciones adicionales, especialmente si estas no son relacionadas al programa de TMC

### Desempeño en Adquisiciones

Tal como se mencionó anteriormente, en las operaciones de TMC las adquisiciones son relativamente pocas, pero con una alta relevancia técnica, en general el desempeño la UCP ha sido bueno, los procesos han demorado menos tiempo del estimado.

Adicionalmente, se evidencia la sólida competencia técnica de los miembros de la UCP y el compromiso con los objetivos del programa.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Monto US$mm | Duración Prevista | Duración Real |
| HO-L1071 -Programa de Apoyo a la Red de Protección Social\_2737/BL-HO |  |  |  |
| Carnet de beneficiarios | 0.32 | 88 días | 51 días |
| HO-L1032 -Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social\_2096/BL-HO |  |  |  |
| Equipo para el fortalecimiento de PRAF\_LPN | 0. 10 | 73 días | 70 días |
| Equipo de Informática PRAF y Equipo para el fortalecimiento de los Procesos de recolección y procesamiento de datos | 0.20 | 73 días | 70 días |
| Equipo de informática PRAF y Equipo para el fortalecimiento de los Procesos de recolección y procesamiento de datos | 0.05 | 73 días | 70 días |
| Equipo para el fortalecimiento de los procesos de recolección y procesamiento de datos PRAF\_LPN | 0.10 | 73 días | 70 días |
| HO-L1042 Segunda operación para Programa de Apoyo Integral a la Red de Protección Social\_2372/BL-HO |  |  |  |
| Copia de contratación de Firma para el re levantamiento del registro de beneficiarios bono 10,000 \_LPI | 1.10 | 108 días | 63 días |

### Enfoque Técnico

Partiendo del diseño de las operaciones anteriores tanto el PRAF como la UCP no han sido los responsables del desempeño técnico del programa, ya que esta función estaba a cargo de la Secretaría de la Presidencia.

Actualmente esta función ha sido asumida por la SDIS, donde se evidencias ciertas limitaciones que temporalmente están siendo cubiertos por la UCP.

Existen temas claves a los cuales se debe prestar atención entre ellos:

1. Atender las recomendación para mejorar la focalización de beneficiarios
2. El sistema SACE ha tenido éxito en proporcionar información oportuna y de calidad para efectos de verificación de corresponsabilidades, sin embargo aún tienen espacios de mejora que deben ser cubiertos.
3. Implementar e institucionalizar un sistema de recopilación de corresponsabilidades en salud, lo cual sin duda representa un reto importante para la nueva operación y para el programa en general.

# Modalidades de Ejecución

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

1. Ejecución por parte de la UCP para fondos externos de la SDIS.
2. Ejecución por parte de la UCP para fondos externos de los programas del Gabinete Social.
3. Ejecución con Fideicomiso Bancario.

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 SDIS.

|  |
| --- |
| **Modelo de Ejecución: UCP para fondos externos de la Sub Secretaría de la SDIS** |
| Este es un modelo que contempla el establecimiento de una Unidad de Coordinadora de Programa responsable de la ejecución de actividades fiduciarias y monitoreo de actividades, dependiente de la Sub Secretaria de Integración Social, que atiende los programas de fondos externos de ésta, conformada por especialistas seleccionados por desempeño en operaciones previas y conocimientos técnicos, en las áreas de: Coordinación General y de las áreas técnicas, adquisiciones, administración financiera – contable y monitoreo.  La UCP asume las funciones de coordinación general y de los procesos fiduciarios por su parte la Sub Secretaría de la SDIS deberá coordinar y articular las políticas públicas con la ejecución del programa. Esta segmentación de funciones y actividades deberá estar detallada con precisión en el Manual Operativo. |
| **Ventajas**   1. Aprovechamiento de la fortaleza técnica de la UCP quienes inicialmente llenan los vacíos institucionales. 2. Experiencia en la ejecución de actividades fiduciarias por parte de los especialistas. |
| **Desventajas**   1. Empoderamiento a mediano plazo institucional de los objetivos y la operatividad del programa 2. La UCP asume el rol de coordinación del programa con la baja transferencia de conocimientos a la Sub Secretaria de la SDIS. 3. Ejecución financiera limitada por los requerimientos de integrar el manejo y administración del presupuesto a nivel de la SDIS. |
| **Comentario:**  Tomando en cuenta que, el programa Vida Mejor, es un instrumento de cumplimiento de política pública, la UCP tiene una trayectoria de ejecución satisfactoria y la SDIS tiene una institucionalidad y organización clara pero incipiente en cuanto a funcionalidad, este es un modelo de ejecución que se podría recomendar, tomando en cuenta que se requeriría:   1. Establecer mecanismos de contratación como mínimo de mediano plazo para los especialistas de la UCP, de manera que se garantice el mantenimiento de la memoria institucional y no se exista una disrupción en la ejecución del programa. 2. Con el objetivo de acelerar algunos procesos y/o actividades, establecer en el Reglamento Operativo del programa la delegación de algunas de las funciones al Coordinador general. 3. Implementar un mecanismo de gestión ágil del presupuesto y su consolidación al interior de la SDIS 4. Implementar un proceso de asistencia técnica, capacitación y transferencia gradual de conocimientos a la Sub Secretaria de manera que estos asuman el liderazgo en la dirección de los programas de fondos externos. 5. Sistematizar las mejores prácticas y lecciones aprendidas para evitar retrocesos producto de la introducción de nuevos actores. |

|  |
| --- |
| **Modelo de Ejecución: UCP para fondos externos de los programas del Gabinete Social.** |
| Este es un modelo que contempla el establecimiento de una Unidad de Coordinadora de Programa responsable de la ejecución de actividades fiduciarias y monitoreo de actividades, dependiente de la Secretaria de Integración Social, que atiende los programas de fondos externos de ésta, conformada por especialistas seleccionados por desempeño en operaciones previas y conocimientos técnicos, en las áreas de: Coordinación General y de las áreas técnicas, adquisiciones, administración financiera – contable y monitoreo.  Tomando en cuenta la fortaleza técnica del resto de Sub Secretarias de la SDIS (Salud, educación, etc.) es de esperar que la UCP asuma funciones de coordinación general de los procesos fiduciarios y cada una de las sub secretarias asuman el liderazgo técnico y de ejecución de los programas. Esta segmentación de funciones y actividades deberá estar detallada con precisión en el Manual Operativo. |
| **Ventajas**   1. Reducción de costos mensuales de Gestión del Programa ya que la UCP sustituiría a las 11 unidades actuales que intervienen en la ejecución de los programas en la SDIS |
| **Desventajas**   1. Requiere definir los arreglos institucionales y de coordinación inter institucional requeridos con el objetivo que la UCP y las Sub secretarias conozcan sus competencias en la ejecución de la operación 2. Bajo involucramiento de las sub secretarias en la ejecución de los diferentes programas 3. Particularmente el tipo de ejecución de las TMC, es *sui generis*, por lo que no puede considerarse dentro del paquete global de las inversiones de fondos externos de las otras sub secretarías, donde el fuerte se concentra en obras y servicios. 4. Se corre el riesgo de implementar linealmente la decisión de consolidar todas las operaciones en una sola UCP, ya que se debe tomar en cuenta la carga de trabajo de los especialistas, el número y complejidad de los procesos, mecanismos de articulación necesarios etc. |
| **Comentario**  Es una opción que es conceptualmente adecuada a partir del realineamiento en sectores que ha realizado el Gobierno de Honduras, sin embargo su implementación debe iniciar pronto y manera gradual, atendiendo las condiciones particulares de cada operación y las condiciones específicas de cada una de las sub secretarias.  En una próxima nueva operación con el Banco, tomando en cuenta las condiciones institucionales de la SDIS, se recomienda que solamente se le fortalezca técnica y operativamente bajo la perspectiva a futuro de ejecutar con una UCP que atienda toda la Secretaría teniendo en cuenta la naturaleza *sui generis* de los programas de TMC. |

|  |
| --- |
| **Modelo de Ejecución: Fideicomiso** |
| Este modelo fue abordado de manera superficial con el personal de la SDIS, pero representa una opción que debe ser desarrollada y analizada para ser implementada a futuro.  Tomando en cuenta que el financiamiento del programa de TMC debe ser financiado gradual y progresivamente por los fondos nacionales, la sostenibilidad fiscal y garantía de pago puede ser desarrollada por un banco local que custodie las recaudaciones y aprovechando la presencia nacional distribuya las TMC. Bajo este modelo la SDIS mantiene la coordinación técnica, el manejo y administración del RUB, verificación de las corresponsabilidades etc., por lo que se requeriría una UCP reducida solamente para las actividades fiduciarias de aquellos componentes distintos a las TMC. |
| **Ventajas**   1. Garantía de financiamiento oportuno de la contraparte local. 2. Independencia en la ejecución financiera de los espacios presupuestarios nacionales. 3. Aprovechamiento de la presencia regional de la banca comercial, adicionalmente se podría solicitar al banco fiduciario alianzas estratégicas con otros bancos o la implementación de otros mecanismos de pago para aquellas zonas donde no tienen agencias. 4. La figura del fideicomiso es altamente flexible, pudiéndose diseñar a la medida de las necesidades de la operación. |
| **Desventajas**   1. Se deberá analizar y comparar los costos financieros con otras modalidades 2. Debido a la flexibilidad en la estructuración del fideicomiso, se corre el riesgo que se intente delegar funciones propias de la SDIS como ente rector de la política de integración social en actividades tales como la administración del RUB y verificación de cumplimiento de corresponsabilidades entre otros. |
| **Comentario**  Tomando en cuenta el volumen de fondos a manejar por parte del banco fiduciario, la contratación del mismo debería realizarse mediante un procesos competitivo, donde los Términos de referencia requieran las necesidades de la operación, entre otros la cercanía del sitio de entrega de la TMC al beneficiario, mecanismos de pago, etc. |

Tomando en cuenta el reciente realineamiento de las diferentes instituciones en el GOH, existe el espacio para implementar nuevas ideas por lo que es el momento de sentar las bases del nuevo modelo de ejecución o del fortalecimiento del existente, ya que cualquiera de las dos opciones será el fundamento para la ejecución del programa en los próximos años.

# Conclusiones y Recomendaciones

A partir de la información y valoraciones de la capacidad institucional donde se han analizado los diferentes aspectos se recomienda:

1. Estabilizar la condición contractual de los especialistas clave, con contratos de mediano plazo renovables de acuerdo al desempeño, de manera de garantizar en lo posible la continuidad de la operación y la memoria institucional
2. Si bien es cierto la delegación de autoridad se mantiene en la Sub secretaría, es importante que se desarrolle un Plan de Comunicaciones internas, donde se identifiquen los principales flujos de información y comunicaciones internas y externas que se generan, de manera de delegar en el Coordinador General, aquellas que por su naturaleza pueden ser asumidas por éste.
3. Reactivar a nivel del Gabinete Social la coordinación estratégica con la Secretaría de Salud, delegando a la UCP los aspectos de coordinación operativa.
4. Para facilitar la ejecutoria de los programas se recomienda armonizar la información a presentar entre los diferentes de cooperantes con el objetivo de estandarizar el trabajo a lo interior de la UCP.
5. Fortalecer al interior de la SDIS en lo que respecta a capacitación y asistencia técnica sobre contenidos, mecanismos de evaluación y de análisis de impactos de estrategias sociales, con énfasis en las TMC
6. Institucionalizar la Unidad de Evaluación y monitoreo con énfasis técnico para que cumplan la función de monitorear el impacto de las medidas de política tomadas y su impacto en la calidad de vida de los más pobres.
7. Formalizar los flujos de procesos de adquisiciones, identificando los nuevos actores, el alcance de sus competencias y el tiempo requerido para sus respuestas de manera que su incorporación entren al flujo normal de los procesos y eviten la incorporación de nuevos actores.
8. Capacitar a los nuevos involucrados en los diferentes procesos fiduciarios, con el objetivo de que sus opiniones se apeguen a las Normas y procedimientos del Banco.
9. A efectos de agilizar las aprobaciones requeridas para la administración del presupuesto (elaboración de presupuestos, modificaciones, incorporaciones, asignación de cuotas etc.) explorar las posibilidades de una delegación a niveles de la vice ministra o en su defecto buscar el mecanismo expedito para la aprobación de estos requerimientos a nivel del Ministro de la SDIS.
10. La UCP ha tenido un desempeño satisfactorio en el ritmo de ejecución financiera y de adquisiciones, en la ejecución financiera el ritmo de ejecución es creciente, pero debe tenerse la precaución de no sobrecargar la UCP por encima de su capacidad instalada.
11. La UCP ha venido ejecutando los financiamientos relacionadas con las TMC de las ultimas 6 operaciones (3 del BID y 3 de otros cooperantes), en las cuales la operatividad ha evolucionado en la medida de las necesidades, por lo que para institucionalizar las mejores prácticas y evitar retrocesos a causa de la incorporación de nuevos actores, se debe sistematizar las experiencias obtenidas en la ejecución de los diferentes programas.

Esta sistematización también podrá servir como elemento integrador de los diferentes cooperantes, a fin de homologar las intervenciones en el Programa Vida mejor.

1. El RUB está siendo administrado por la Presidencia de la Republica como mecanismo de control de la implementación de las políticas públicas de protección social, sin embargo con el objetivo de optimizar la utilización del mismo, se debe considerar que para fines de control la Presidencia debe tener acceso a dicho sistema pero la administración del mismo debe estar en la SDIS lugar donde se debe articular y coordinar las diferentes intervenciones de protección social.

# Recomendaciones para la ejecución del programa.

|  | **Aspectos Analizados / Recomendaciones** | **UCP/SEDIS** | **UCSE** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Programación y Organización** | **Coordinación de la Operación** | | |
| Ubicación de la UCP en el organigrama  Delegación de autoridad financiera, administrativa y de adquisiciones  Capacidad y disponibilidad de articular con otras secretarías | 1. Estabilizar la condición contractual de los especialistas clave, con contratos de mediano plazo renovables de acuerdo al desempeño, de manera de garantizar en lo posible la continuidad de la operación y la memoria institucional y no se exista una disrupción en la ejecución del programa 2. Establecer en la medida de lo posible, en el Reglamento Operativo del programa la delegación de algunas de las funciones al Coordinador general 3. Si bien es cierto la delegación de autoridad se mantiene en la Sub secretaría, es importante que se desarrolle un Plan de Comunicaciones internos, donde se identifiquen los principales flujos de información y comunicaciones internas y externas que se generan, de manera de delegar en el Coordinador General, aquellas que por su naturaleza pueden ser asumidas por éste. 4. Reactivar a nivel del Gabinete Social la coordinación estratégica con la Secretaría de Salud, delegando a la UCP los aspectos de coordinación operativa. 5. Implementar un mecanismo de gestión ágil del presupuesto y su consolidación al interior de la SEDIS 6. Implementar un proceso de asistencia técnica, capacitación y transferencia gradual de conocimientos a la Sub Secretaria de manera que estos asuman el liderazgo en la dirección de los programas de fondos externos. 7. Sistematizar las mejores prácticas y lecciones aprendidas para evitar retrocesos producto de la introducción de nuevos actores. | * 1. Actualizar el organigrama a fin de identificar con precisión los niveles jerárquicos superiores a la UCSE.   2. Actualizar el Manual de Procedimientos identificando los nuevos procesos a realizar de acuerdo al alcance del programa, los nuevos actores y su vinculación a cada una de los procesos y actividades.   Se recomienda que en dicha revisión se incorporen los tiempos máximos y mínimos para cada uno de los procesos y actividades.   * 1. Diseñar y dimensionar la estructura y numero de consultores de la UCSE de acuerdo a los requerimientos del programa a ejecutar, donde se incrementa el componente de infraestructura para lo cual se recomienda que en lo posible se contrate terceros para realizar servicios de evaluación, diseño, formulación y supervisión, con el objetivo que la UCSE se enfoque en el control de calidad de las intervenciones e inspectoría de proyectos, evitando el incremento de los consultores dentro de la UCSE   2. Es fundamental conservar los especialistas claves de la UCSE, de manera de conservar y aplicar las lecciones aprendidas en la ejecución de la nueva operación |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | **Aspectos Analizados / Recomendaciones** | | **UCP/SEDIS** | | **UCSE** |
| **Programación y Organización** | | **Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID.** | | | | |
| Planificación y Monitoreo de actividades, costos y programación  Evaluación de Resultados  Evaluación de Riesgos | | 1. Fortalecer al interior de la SSDIS en lo que respecta a capacitación y asistencia técnica sobre contenidos, mecanismos de evaluación y de análisis de impactos de estrategias sociales, con énfasis en las TMC 2. Institucionalizar la Unidad de Evaluación y monitoreo con énfasis técnico para que cumplan la función de monitorear el impacto de las medidas de política tomadas y su impacto en la calidad de vida de los más pobres. | | 1. Continuar con las prácticas de planificación, monitoreo y evaluación en la ejecución de la nueva operación incorporando al análisis los actores externos que incidan en la ejecución, estableciendo acuerdo conjuntos a los cuales se le dé seguimiento periódico, donde se evalué el cumplimiento de las medidas de mitigación y la efectividad de las mismas. 2. Mejorar los mecanismos de articulación entre los resultados del monitoreo de actividades y la toma de decisiones, con el objetivo de tomar las medidas correctivas oportunas y evitar demoras en la ejecución. 3. Mantener la capacidad de análisis de la USCE en la nueva operación y su traslado gradual hacia la SE, con el objetivo que los hallazgos y buenas practicas apoyen a las actividades que ya realiza la SE e incidan en la definición e implementación de políticas públicas. |
|  | | **Aspectos Analizados / Recomendaciones** | | **UCP/SEDIS** | | **UCSE** | | |
| **Programación y Organización** | | **Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional** | | | | | | |
| Administración de Presupuesto  Procedimiento de desembolso / Gestión financiera  Procedimiento de adquisiciones | | 1. Formalizar los flujos de procesos de adquisiciones, identificando los nuevos actores, el alcance de sus competencias y el tiempo requerido para sus respuestas de manera que su incorporación entren al flujo normal de los procesos y eviten la incorporación de nuevos actores. 2. Capacitar a los nuevos involucrados en los diferentes procesos fiduciarios, con el objetivo de que sus opiniones se apeguen a las Normas y procedimientos del Banco. 3. A efectos de agilizar las aprobaciones requeridas para la administración del presupuesto (elaboración de presupuestos, modificaciones, incorporaciones, asignación de cuotas etc.) explorar las posibilidades de una delegación a niveles de la vice ministra o en su defecto buscar el mecanismo expedito para la aprobación de estos requerimientos a nivel del Ministro de la SEDIS. | | 1. Continuar con las prácticas gestión de presupuesto, incorporando la gestión de alto nivel para acelerar el proceso de aprobación de las modificaciones y/o incorporaciones presupuestarias 2. Continuar con las prácticas de gestión financiera del programa, en lo relacionado a pagos y atención a las auditorías del programa. 3. Con el objeto de racionalizar los costos de la gestión del programa, se recomienda el redimensionamiento de la USCE tomando en cuenta el tipo y volumen de las actividades a realizar, contrastándolas con el número y características de los consultores que la integran, garantizando el financiamiento de la UCSE hasta la finalización de las actividades del programa.   En la medida de lo posible se deberá contratar a terceros para prestar servicios especialmente los relacionados a diseño, formulación y supervisión, concentrándose los consultores de la UCSE en el control de calidad e inspectoría.   1. Para la adecuada gestión de adquisiciones se deberá fortalecer el área técnica de infraestructura y su vinculación con los procesos de adquisición. 2. Existe en la SE la propuesta de ejecutar las obras mediante la metodología PEC (Proyecto Ejecutado por la Comunidad)[[5]](#footnote-5), por lo que en el caso de concretizarse esta solicitud, se deberá fortalecer la unidad con el personal con experiencia específica en los procedimientos de adquisición, gestión financiera y articulación de los componentes sociales, de capacitación y construcción de obras | | |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Aspectos Analizados / Recomendaciones** | **UCP/SEDIS** | **UCSE** |
| **Ejecución y control de actividades programadas** | **Gestión financiera** | | |
|  | Considerar que los niveles de ejecución están cerca de la capacidad instalada, por lo que se debe considerar reforzar la misma en caso que se pretenda que asuman funciones adicionales, especialmente si estas no son relacionadas al programa de TMC | 1. Fortalecer el área técnica necesaria para la ejecución de un programa de obras. 2. Desarrollar un sistema de control de contratos, que les permita el control y seguimiento adecuado, en temas como ordenes de inicio, estimaciones de obra, órdenes de cambio, recepción de obras, garantías etc. 3. Reforzar la UCSE con consultores con amplia y reconocida experiencia en el manejo de múltiples contratos relacionados a obras. |
| **Gestión de Adquisiciones** | | |
|  |  | 1. Reforzar el equipo con consultores con experiencia en la adquisiciones de obras, diseños y supervisiones, en múltiples proyectos donde los procesos sean numerosos y simultáneos. 2. Elaborar la planificación en detalle del abordaje de este componente incorporando las actividades clave como diseño, formulación obras y supervisión, incorporando los procesos necesarios para completar estas actividades en tiempo y forma, tomando en cuenta los requerimientos de personal que están implícitos. |
| **Enfoque Técnico** | | |
|  | 1. Atender las recomendación para mejorar la focalización de beneficiarios 2. El sistema SACE ha tenido éxito en proporcionar información oportuna y de calidad para efectos de verificación de corresponsabilidades, sin embargo aún tienen espacios de mejora que deben ser cubiertos. 3. Implementar e institucionalizar un sistema de recopilación de corresponsabilidades en salud, lo cual sin duda representa un reto importante para la nueva operación y para el programa en general. | 1. Ajustar la composición y dimensión de la UCSE tomando en cuenta el alcance del programa a ejecutar 2. En la medida de lo posible se deberá contratar a terceros para elaborará actividades específicas tales como diseño, formulación ejecución de obras y supervisión, manteniendo la UCSE el control de calidad e inspectoría de los proyectos |

# Conclusiones y Recomendaciones

A partir de la información y valoraciones de la capacidad institucional donde se han analizado los diferentes aspectos y para cada uno de ellos se presentan las conclusiones y recomendaciones:

## Para la ejecución del componente 1 y 3

1. Estabilizar la condición contractual de los especialistas clave, con contratos de mediano plazo renovables de acuerdo al desempeño, de manera de garantizar en lo posible la continuidad de la operación y la memoria institucional
2. Si bien es cierto la delegación de autoridad se mantiene en la Sub secretaría, es importante que se desarrolle un Plan de Comunicaciones internas, donde se identifiquen los principales flujos de información y comunicaciones internas y externas que se generan, de manera de delegar en el Coordinador General, aquellas que por su naturaleza pueden ser asumidas por éste.
3. Reactivar a nivel del Gabinete Social la coordinación estratégica con la Secretaría de Salud, delegando a la UCP los aspectos de coordinación operativa.
4. Fortalecer al interior de la SSDIS en lo que respecta a capacitación y asistencia técnica sobre contenidos, mecanismos de evaluación y de análisis de impactos de estrategias sociales, con énfasis en las TMC
5. Institucionalizar la Unidad de Evaluación y monitoreo con énfasis técnico para que cumplan la función de monitorear el impacto de las medidas de política tomadas y su impacto en la calidad de vida de los más pobres.
6. Formalizar los flujos de procesos de adquisiciones, identificando los nuevos actores, el alcance de sus competencias y el tiempo requerido para sus respuestas de manera que su incorporación entren al flujo normal de los procesos y eviten la incorporación de nuevos actores.
7. Capacitar a los nuevos involucrados en los diferentes procesos fiduciarios, con el objetivo de que sus opiniones se apeguen a las Normas y procedimientos del Banco.
8. La UCP ha tenido un desempeño satisfactorio en el ritmo de ejecución financiera y de adquisiciones, en la ejecución financiera el ritmo de ejecución es creciente, pero debe tenerse la precaución de no sobrecargar la UCP por encima de su capacidad instalada.
9. La UCP ha venido ejecutando los financiamientos relacionadas con las TMC de las ultimas 6 operaciones (3 del BID y 3 de otros cooperantes), en las cuales la operatividad ha evolucionado en la medida de las necesidades, por lo que para institucionalizar las mejores prácticas y evitar retrocesos a causa de la incorporación de nuevos actores, se debe sistematizar las experiencias obtenidas en la ejecución de los diferentes programas, tales como articulación necesaria para mejorar la oferta de servicios, diferentes mecanismos de entrega de transferencias, proceso de focalización, etc.

Esta sistematización también podrá servir como elemento integrador de las diferentes intervenciones en el Programa Vida mejor (Vivienda mejor, eco-fogones, vaso de leche, TMC, etc.).

## Ejecución del componente 2.

1. Actualizar los instrumentos normativos del Programa entre ellos:
   * 1. Organigrama a fin de identificar con precisión los niveles jerárquicos superiores a la UCSE
     2. Manual de Procedimientos identificando los nuevos procesos a realizar de acuerdo al alcance del programa, los nuevos actores y su vinculación a cada una de los procesos y actividades, incorporando los tiempos máximos y mínimos para cada uno de los procesos y actividades.
     3. RO de acuerdo a las intervenciones del Programa y las relaciones de coordinación requeridas con la SSDIS
2. Con el objeto de racionalizar los costos de la gestión del programa, se deberá diseñar y dimensionar la estructura y número de consultores de la UCSE tomando en cuenta el tipo y volumen de las actividades a realizar, contrastándolas con el número y características de los consultores que la integran, garantizando el financiamiento de la UCSE hasta la finalización de las actividades del programa.

De acuerdo a los requerimientos del programa a ejecutar, donde se incorpora el componente de infraestructura se recomienda que en la medida de lo posible se deberá contratar a terceros para realizar servicios de evaluación, diseño, formulación y supervisión, con el objetivo que la UCSE se enfoque en el control de calidad de las intervenciones e inspectoría de proyectos, evitando el incremento de los consultores dentro de la UCSE.

1. Continuar con las prácticas de planificación, monitoreo, evaluación en la ejecución de la nueva operación dimensionando el número de responsables al interior de la UCSE de acuerdo a las exigencias del programa.

Con respecto a los riesgos incorporar al análisis los actores externos que incidan en la ejecución, estableciendo acuerdos conjuntos a los cuales se les dé seguimiento periódico, donde se evalué el cumplimiento de las medidas de mitigación y la efectividad de las mismas.

1. Mejorar los mecanismos de articulación entre los resultados del monitoreo de actividades y la toma de decisiones, con el objetivo de tomar las medidas correctivas oportunas y evitar demoras en la ejecución.
2. Mantener la capacidad de análisis de la USCE en la nueva operación y su traslado gradual hacia la SE, con el objetivo que los hallazgos y buenas practicas apoyen a las actividades que ya realiza la SE e incidan en la definición e implementación de políticas públicas.
3. Se recomienda continuar con las prácticas gestión financiera y de presupuesto, en lo relacionado a pagos y atención a las auditorías del programa, incorporando la gestión de alto nivel para acelerar el proceso de aprobación de las modificaciones y/o incorporaciones presupuestarias, manteniendo en perspectiva el re dimensionando del número de responsables de acuerdo a los requerimientos del programa.
4. El desempeño financiero está condicionado a la gestión de adquisiciones, por lo que para mejorar los resultados obtenidos en operaciones previas, se requiere que se fortalezca el área técnica necesaria para la ejecución de un programa de obras, los que deberán estar vinculados a la gestión de adquisiciones.
5. En caso de concretizarse la opción de la ejecución de proyectos por la comunidad se deberá elaborar el manual respectivo y se deberá fortalecer la unidad con el personal con experiencia específica en los procedimientos de adquisición, gestión financiera y articulación de los componentes sociales, de capacitación y construcción de obras mediante esta modalidad.
6. Tomando en cuenta el volumen de contratos de diseños, formulaciones, ejecución de obras, supervisiones etc., se requiere desarrollar un sistema de control de contratos, que les permita el control y seguimiento adecuado, en temas como ordenes de inicio, estimaciones de obra, ordenes de cambio, recepción de obras, garantías etc.

De manera complementaria, se deberá reforzar la UCSE con consultores con amplia y reconocida experiencia en el manejo de múltiples y simultáneos contratos relacionados a obras.

1. Se recomienda elaborar la planificación en detalle del abordaje de este componente incorporando las actividades clave como diseño, formulación obras y supervisión, incorporando los procesos necesarios para completar estas actividades en tiempo y forma, tomando en cuenta los requerimientos de personal que están implícitos.
2. Aspectos a considerar para la ejecución de las obras

La SE pretende ejecutar el componente de obras del programa utilizando la metodología PEC, la cual está siendo utilizada en el programa PROMINE-KFW, pese a que los programas anteriores ejecutados por la SE con el Banco, han sido mediante contratistas, seleccionados ya sea mediante licitaciones o el sistema de “Feria a la inversa”, a continuación se esquematiza las principales diferencias entre ambos son:

| Actividad | Modalidad Convencional | PEC |
| --- | --- | --- |
| Diseño y Formulación | Desarrollada por un consultor contratado para desarrollar el diseño y presupuesto base de las obras a construir, el cual es validado por la UCSE | Desarrollada por un consultor contratado para desarrollar el diseño y presupuesto base de las obras a construir, lo realiza en compañía de la comunidad, el producto final es validado por la UCSE y aceptado por la comunidad |
| Licitación | Proceso competitivo liderado por la USCE, en el cual se obtienen ofertas para la ejecución de la obra y se recomienda la contratación de la más conveniente | No Aplica |
| Contratación | La UCSE contrata al contratista cuya oferta fue seleccionada como la más conveniente | La UCSE contrata al Comité Ejecutor del Proyecto (CEP) |
| Ejecución | Ejecución por parte de un contratista, presenta garantías, recibe anticipo y pagos de estimaciones de acuerdo avance de obra. | Ejecución por parte del CEP, presenta pagares, recibe un primer desembolso y en la medida del avance de obras justifica los valores recibidos y recibe los siguientes desembolsos. |
| Supervisión | Consultor contratado por la UCSE, quien verifica el avance y la calidad de obra ejecutada por el contratista, autoriza pagos, modificaciones y ampliaciones contrato | En esta modalidad llamado Supervisor-Docente  Consultor contratado por la UCSE, quien capacita a la comunidad en lo relacionado a calidad de materiales, programación de obras, etc., verifica el avance y la calidad de obra ejecutada, autoriza pagos, modificaciones y ampliaciones contrato |
| Capacitación | No Aplica | La UCSE mediante consultores, organiza la comunidad, la capacita en el establecimiento del alcance del diseño, administración de fondos, rendición de cuentas, contrataciones de mano de obra, compras etc. |
| Operación Mantenimiento | Las obras las recibe la SE/UCSE, quien asume la operación y mantenimiento del centro | Las obras las recibe la SE/UCSE, quien asume la operación del mismo.  La comunidad queda empoderada de las obras construidas y asume el mantenimiento preventivo del centro. |

La modalidad de ejecución a implementar deberá estar indicada en el contrato de préstamo y de la misma dependerá la estructura y tipo de consultores a contratar.

Para cualquiera de las modalidades se recomienda que las funciones de diseño, formulación, supervisión, capacitación etc. sean desarrolladas por terceros contratados específicamente para cada proyecto (con productos específicos), manteniendo la UCSE las funciones de control de calidad e inspectoría y evitando el incremento del costo operativo de la UCSE.

# Anexos

## Anexo 1: Listado de Entrevistados

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nombre** | **Institución** | **Cargo** |
| María Deni Sánchez | BID | Especialista sectorial social |
| Kelvin Suero | BID | Especialista Financiero |
| Juan Carlos Martell | BID | Especialista en Adquisiciones |
| Zoila Patricia Cruz | SDIS | Vice Ministra |
| Lorena Mena | SDIS | Capacitación y proyectos sociales |
| Mélida Maradiaga | SDIS | Regionalización |
| Luis Ortega | SDIS | Transferencias Monetarias condicionadas |
| Jaymy Aguilar | SDIS | Transferencias monetarias condicionadas fondos externos |
| Jorge Alberto Sierra | UCP | Coordinador General |
| Omar Casco | UCP | Coordinador de Adquisiciones |
| Fredy Casaña | UCP | Asistente técnico en implementación de mejoras en la gestión de operaciones |
| Mario Palma | UCP | Coordinador Técnico |
| Karla Marroquín | UCP | Coordinadora Administrativo Financiero |
| María Alesandra Bedoya | UCP | Coordinadora de Monitoreo y evaluación |
| Oscar Gómez | UCP SESAL | Gerente |
| Ricardo Galeano | UCP SESAL | Sub Gerente |
| Joel Urbina | UCP SESAL | Técnico en Sistemas de información |
| Doris Margot Gutiérrez | SED |  |
| Ramón Ulises Díaz | SED | Oficial administrativo |
| Mirna Solano | Oficina Presidencial Seguimiento de Proyectos | Coordinadora ejecutiva especialista en infraestructura |
| Alfredo Cantero | Oficina Presidencial Seguimiento de Proyectos | Especialista en Monitoreo y Evaluación |
| Leonel Martínez | Oficina Presidencial Seguimiento de Proyectos | Especialista en monitoreo y evaluación en presupuesto y finanzas. |
| Javier Luque | BID | Especialista sectorial en educación |
| Roberto Jerez | CCIT | Responsable Feria a la Inversa |
| Hugo Cobo | KFW – PROMINE | Asesor Técnico Principal |
| Elías Sánchez | SdP | Programa Educatrachos |
| Ramón Enamorado | SdP | Programa Educatrachos |
| Edward López | SdP | Programa Educatrachos |
| Osiris Silva | SdP | Programa Educatrachos |
| Ana Dala | SdP | Programa Educatrachos |
| Ariel López | SE | Construcciones Escolares |
| Mario Andino | SE | Construcciones Escolares |
| Donaldo Ochoa | UCSE | Coordinador General |
| Marco Moncada | UCSE | Responsable de M y E del Programa de Educación Primaria e integración tecnológica |
| Alba Gaitán | UCSE | Gerente de Operaciones |
| Nohelia Núñez | UCSE | Gerente de Adquisiciones |
| Silvia Sosa | UCSE | Especialista de adquisiciones |
| Edwin Bulnes | UCSE | Gerente de administración y Finanzas |
| Dilcia Pinto | UCSE | Especialista de M y E |
| María Martha Navarrete | UCSE | Oficial de administración de contratos de readecuación de infraestructura |
| Martha Patricia Rivera | UCSE | Gerente Pedagógica |

## Anexo II: Plan de Comunicaciones internas

A manera de ejemplo se detalla el contenido de un plan de comunicaciones interno

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tipo de Comunicación** | **Emisor** | **Receptor** | **Se Informa** |
| Remisión de informe semestral | Coordinador UCP | BID | Vice Ministra  Asesor Legal |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Este documento fue preparado por Paola Lagos consultora principal y Hernán Jacobo Lagos Paredes, apoyo técnico [↑](#footnote-ref-1)
2. Anexo 1: Listado de entrevistados [↑](#footnote-ref-2)
3. Anexo 2: Propuesta de Plan de Comunicaciones [↑](#footnote-ref-3)
4. No se toman en cuenta 9 meses de pausa de las comunicaciones GOBH - Banco [↑](#footnote-ref-4)
5. Esta modalidad podría contemplarse de acuerdo al numeral 3.17 de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-9). Los procedimientos propuestos y los componentes del proyecto que serán realizados por la participación comunitaria se describirán en el Contrato de Préstamo y se detallarán posteriormente en el Plan de Adquisiciones o los documentos de ejecución del proyecto aprobados por el Banco [↑](#footnote-ref-5)