

**Análisis Institucional y SECI de la Secretaría de Educación**

Anexo del POD

HO-L1093

Programa de Apoyo al Sistema de Protección Social

Junio 2014

**CONTENIDO**

[I. Glosario 3](#_Toc388719737)

[II. Antecedentes 4](#_Toc388719738)

[III. Metodología de Evaluación 5](#_Toc388719739)

[IV. Resultados de la Evaluación 7](#_Toc388719740)

[1. Programación y organización 7](#_Toc388719741)

[A. Coordinación de la operación 7](#_Toc388719742)

[B. Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID. 11](#_Toc388719743)

[C. Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional 13](#_Toc388719744)

[2. Ejecución y control de actividades programadas 15](#_Toc388719745)

[A. Gestión financiera 15](#_Toc388719746)

[B. Desempeño en Adquisiciones 20](#_Toc388719747)

[C. Enfoque Técnico 22](#_Toc388719748)

[V. Conclusiones y Recomendaciones 23](#_Toc388719749)

[VI. Anexos 27](#_Toc388719750)

[1. Anexo 1: Listado de Entrevistados 27](#_Toc388719751)

# Glosario

|  |  |
| --- | --- |
| AL | Asesor Legal |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| BVM | Bono Vivir Mejor |
| GAC | Gerencia de Adquisiciones |
| GAF | Gerencia Administrativo Financiero |
| CG | Coordinador General |
| CME | Coordinación Monitoreo Evaluación |
| EVM | Estratégica Vida Mejor |
| GOH | Gobierno de Honduras |
| PTMC | Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas |
| RO | Reglamento Operativo |
| SACE | Sistema de Administración de Corresponsabilidades en educación |
| SDP | Secretaría del Estado del Despacho Presidencial |
| SEDIS | Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social |
| SSDIS | Subsecretaria de Inclusión Social |
| UCSE | Unidad Coordinadora Secretaría de Educación |

# 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.

Para alcanzar estos objetivos la operación ha establecido los siguientes componentes:

1. Transferencias Monetarias Condicionadas
2. Fortalecimiento de la oferta de servicios de tercer ciclo de educación básica con énfasis en zonas rurales focalizadas
3. Mejoras a los servicios de salud y nutrición y a la gestión del
4. Administración del programa y auditorías.

El componente II dará continuidad al apoyo que el Banco ha venido dando a la expansión de tercer ciclo mediante operaciones 1069/SF-HO y1552/SF-HO. Estas inversiones ha sido complementadas con la operación ATN/OC-13428-HO que apoyó el desarrollo de una estrategia para la expansión de la oferta de tercer ciclo y la 2937/BL-HO donde uno de los componentes del programa apoyó la implementación de mecanismos flexibles para aumentar la oferta educativa en zonas rurales mediante la contratación del Instituto Hondureño de Educación por Radio (IHER) para la provisión del servicio educativo bajo los lineamientos de la SE.

Esta operación apoyará la expansión de la oferta de tercer ciclo educativo en los departamentos priorizados, financiando: (i) la rehabilitación/ampliación de infraestructura educativa (150 módulos[[1]](#footnote-1) con el acceso a tecnologías de información, materiales educativos y capacitación docente; (ii) la continuación del modelo de atención al tercer ciclo basado en modalidades flexibles y el cual ha sido desarrollado por la Secretaría de Educación (SE) con apoyo del IHER, esperando generar alrededor de 30.000 vacantes[[2]](#footnote-2) ; (iii) apoyo institucional a la SE; y (iv) una evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados alcanzados.

La ejecución de este componente será responsabilidad de la SE, a través del Viceministerio de Asuntos Técnicos Pedagógicos y para efectos operativos, administrativos y administrativos – financieros, se contará con el apoyo de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCSE) y complementariamente la SE realizará el monitoreo y supervisión de los servicios a ser contratados al IHER.

Este informe de Capacidad Institucional se enfoca en las condiciones actuales UCSE tomando en cuenta su características al interior de la SE y los resultados históricos obtenidos en la ejecución de operaciones previas.

# 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 estructura organizacional de la UCSE y su vinculación con la SE.

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 tomando en cuenta la experiencia general de la UCSE y resultados históricos.

Los aspectos estratégicos que impactan en la ejecución de la nueva operación del Banco se detallan a continuación. (Ver figura No.1).

Figura No. 1 SISTEMA DE EVALUACIÓN

**Programación y Organización**

1. Ubicación de la UCSE en la SE y organigrama
2. Delegación de autoridad para gestiones financieras, administrativas y de adquisiciones
3. Capacidad y disponibilidad de articular con otras Secretarías
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 gestión financiera
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:

**A. Programación y Organización**

Para el análisis de esta sección se realizaron entrevistas estructuradas con[[3]](#footnote-3):

**Funcionarios de la SE**: Quienes dieron a conocer la visión estratégica de las intervenciones, logros de SE, posibles mecanismos de coordinación para una nueva operación etc.

**Coordinación General y los Especialistas de la UCSE:** Dieron a conocer ellos mecanismos de ejecución actuales, información del desempeño de operaciones anteriores y recomendaciones hacia una nueva operación donde la SE asumirá funciones de co-ejecutor.

**Asesor Técnico Principal PROMINE-KFW:** Indicó el desempeño general de la ejecución asociada a la SE y detalló las características de la ejecución bajo la modalidad PEC (Proyecto Ejecutado por la Comunidad) que actualmente está siendo desarrollado por FHIS-SE.

Con la información anterior, se analizó la situación actual de la UCSE, partiendo de su posición en el organigrama, la posibilidad que tendrá de coordinación a lo interno de la SE, 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.

Para cada una de las secciones se identificaron las fortalezas y debilidades del modelo de ejecución implementado, partiendo de lo cual se calificará en Nivel de Desarrollo: Muy Bajo, Bajo, Moderado, Alto y Muy Alto.

Se recomienda que la operación tenga una tolerancia solamente a los niveles de desarrollo Muy Alto y Alto, por lo que se proponen medidas a tomar para niveles de desarrollo Muy Bajo, Bajo y Moderado.

**B. 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 UCSE ha tenido cierto desempeño en la coordinación de diferentes operaciones, por lo que a partir del mismo se analizó si existen condiciones para asumir la ejecución del Componente II de ésta nueva operación.

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

1. Desempeño financiero
2. Plazo real de ejecución de los convenios versus plazo contractual.
3. Desempeño en adquisiciones, incluyendo duración de los procesos de adquisiciones versus duración estándar.
4. Enfoque técnico

# Resultados de la Evaluación

## Programación y organización

### Coordinación de la operación

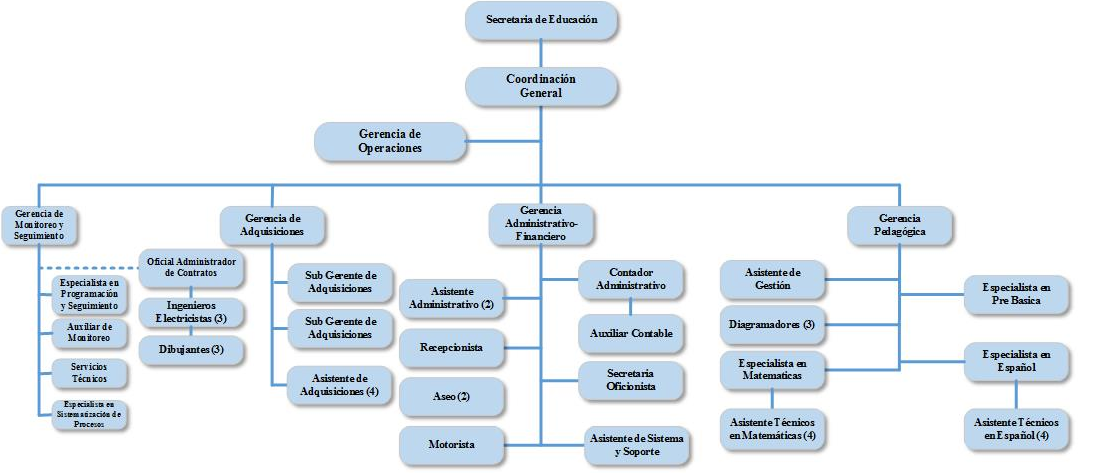
La UCSE ha funciona al interior de la SE, en el organigrama oficial, formalmente se detalla dependiente de la SE sin identificar el área específica a la cual responde pero funcionalmente responde a el Viceministerio de Asuntos Técnicos Pedagógicos; a la UCSE se le han delegado las funciones fiduciarias y técnicas limitadas a la revisión de la Gerencia Administrativa / Secretaría General para la posterior firma del Ministro.

Las principales características son:

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

La actual ubicación de la UCSE se presenta a continuación:

**Organigrama de la UCSE**



Los 15 consultores de la Gerencia Pedagógica están físicamente en la UCSE, no son parte de la misma, ya que están en funciones de apoyo a la SE en la revisión y ajustes de textos escolares (Componente del programa 2524/BL-HO)

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Ubicación de la UCSE en la SE y organigrama |
| Fortalezas | 1. Para la ejecución del programa 2524/BL-HO a cargo de la SE, la UCSE ha establecido la relación interna con la SE mediante el Manual de Procedimientos revisado en el 2013, donde se detallan con precisión los principales procesos, actividades e involucrados. 2. La UCSE cuenta actualmente con 31 consultores, todos ellos financiados por fondos externos de la operación 2524/BL-HO y 1 consultor financiado por fondos nacionales, los cuales tienen experiencia en la gestión de operaciones con el Banco. |
| Debilidades | 1. El organigrama actual establece que la UCSC responde a la SE sin detallar la instancia específica a que se refiere. 2. La composición de la UCSE obedece a los requerimientos de la ejecución del programa 2524/BL-HO, la cual a pesar que contractualmente finaliza en Octubre del 2014, es de esperar que concluya hasta el 2015. 3. Durante la ejecución de las últimas dos operaciones de crédito (últimos 6 años), han habido 5 Coordinadores Generales, con un tiempo promedio de 1.3 años cada uno, lo que ha afectado la continuidad de la ejecución de ambos programas. |
| Comentarios | 1. El POD de la nueva operación establece que la ejecución estará a cargo de la SE a través del Viceministerio de Asuntos Técnicos Pedagógicos quien contará con el apoyo de la UCSE, se requerirá actualizar el organigrama a fin de identificar con precisión los niveles jerárquicos superiores a la UCSE. 2. Para la ejecución del nuevo programa se requerirá 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. 3. Se recomienda que en dicha revisión se incorporen los tiempos máximos y mínimos para cada uno de los procesos y actividades. 4. Para la ejecución de un nuevo programa será necesario 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. 5. Asimismo 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 |

Tomando en cuenta las condiciones actuales las principales debilidades y fortalezas a la luz de la ejecución de un nuevo programa son:

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

La UCSE cuenta con las facultades de la ejecución de actividades administrativas y financieras.

Tomando en cuenta éstas las principales debilidades y fortalezas a la luz de la ejecución de un nuevo programa son:

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Delegación de autoridad para gestiones financieras, administrativas y de adquisiciones |
| Fortalezas | 1. El Manual de Procedimientos revisado en el 2013, detalla con precisión los momentos en que intervienen los actores de la SE. |
| Debilidades | 1. Se centraliza la firma de los documentos, generando en algunos casos demoras en la formalización de procesos. |
| Comentarios | 1. Se recomienda que actualizar el Manual de Procedimientos de acuerdo a los componentes y tipo de intervenciones de la operación a financiar, estableciendo los tiempos mínimos y máximos esperados para cada proceso |

1. **Capacidad y disponibilidad de articular con otras secretarías**

Las operaciones que en el reciente pasado ha ejecutado la SE han contado con unidades co-ejecutoras como el FHIS y la Secretaría de la Presidencia donde los productos entregados involucraban las actividades claves del programa y que condicionaban actividades a realizar por la UCSE, el desempeño en estas operaciones serán analizados en la sección 2.A y 2.B.

Independientemente de los resultados obtenidos con entidades co-ejecutoras, el programa actual a pesar que la SE actuará como co - ejecutor, operativamente no está limitado ni condicionado por la ejecución de SEDIS/PRAF, por lo que la coordinación necesaria será solamente a nivel de integración de informes técnicos, financieros y de desempeño.

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Capacidad y disponibilidad de articular con otras secretarías |
| Fortalezas | No Aplica |
| Debilidades | No Aplica |
| Comentarios | 1. Debido a que el componente a desarrollar por la SE es complementaria al programa Vida Mejor, la vinculación operativa con los componentes a desarrollar por SEDIS/PRAF es menor, solamente se requerirá integrar los informes, financieros y técnicos y de resultados, manteniendo la independencia institucional en la ejecución. 2. Tomando en cuenta lo anterior, la coordinación institucional no se considera un elemento clave a considerar en el mecanismo de ejecución de la UCSE. |

En términos generales, las condiciones actuales de la UCSE con respecto a la SE y a su propia estructura organizacional, se considera que para la ejecución de ésta nueva operación, representa un nivel de desarrollo alto.

Pese a lo anterior con el objetivo de hacer eficiente la ejecución será necesario tomar medidas relacionadas al re-dimensionamiento de la UCSE y actualización del Reglamento Operativo y Manual de procedimientos de acuerdo a las particularidades del programa.

### 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.

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Planificación y Monitoreo de actividades a realizar, costos y programación (PEP, POA) |
| Fortalezas | 1. El personal que lidera y desarrolla la planificación y monitoreo de la UCSE tiene amplia y sólida experiencia así como conocimiento en las herramientas del Banco y su utilización. La planificación y monitoreo de la gestión se realiza de manera consensuada con los diferentes áreas de la UCSE. 2. Han desarrollado instrumentos de normativa de la gestión completos que permiten conocer con precisión la situación de la ejecución. |
| Debilidades | 1. Pese a conocer y aplicar las herramientas de planificación y monitoreo han ocurrido demoras en la ejecución, producto entre otros, a que la ejecución no dependía solamente de las acciones de la UCSE |
| Comentarios | 1. Se recomienda continuar con las prácticas de planificación, monitoreo y evaluación en la ejecución de la nueva operación. 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. |

1. **Evaluación de Resultados**

El monitoreo de resultados de las intervenciones se realiza en la UCSE, con recursos especializados contratados para tal fin, en las cuales la contraparte técnica son consultores de la UCSE.

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Evaluación de Resultados / Impacto |
| Fortalezas | 1. Los consultores de la UCSE tienen amplio conocimiento de los mecanismos y sistemas de evaluación de resultados, mediante indicadores cualitativos y cuantitativos, así como la preparación de términos de referencia, evaluación de los informes de evaluación de medio término y/o de impacto, etc. |
| Debilidades | 1. Durante la ejecución se pusieron en práctica variantes del plan de implementación, acelerando actividades clave como capacitación a alumnos, docentes, directores distritales y departamentales, las cuales se requería la evaluación y/o análisis del impacto en la calidad de los resultados cualitativos esperados. |
| Comentarios | 1. Se recomienda 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. |

1. **Evaluación de Riesgos**

La evaluación de riesgos de la operación se ha realizado con un fuerte liderazgo del Banco y monitoreado por la UCSE, 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.

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Evaluación de Riesgos |
| Fortalezas | 1. El personal de la UCSE contraparte del Banco en el análisis de riesgos, mantiene sólida experiencia y conocimiento del tema. |
| Debilidades | 1. Pese a desarrollar un adecuado análisis de riesgos, algunos elementos exógenos han hecho que la implementación sea lenta. |
| Comentarios | 1. Se recomienda 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. |

En general, la UCSE tiene condiciones y capacidades adecuadas para la planificación, monitoreo y evaluación de resultados y actividades, por lo que el criterio de Planificación y Monitoreo de una Operación financiada por el BID, se considera con un de desarrollo alto, pese a lo cual se platean las recomendaciones detalladas en cada criterio de manera específica.

### Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional

1. **Administración de Presupuesto**

La UCSE formula su presupuesto el cual se consolida a nivel de la SE, por lo que las modificaciones, incorporaciones y el establecimiento de cuotas presupuestarias están sujetas a la consolidación de los valores con el resto de la SE a través de la Gerencia administrativa.

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Administración del Presupuesto |
| Fortalezas | 1. El personal de la UCSE, mantiene sólida experiencia y conocimiento la regulación presupuestaria del país, por lo que tienen condiciones de elaborar y dar seguimiento al presupuesto 2. Se ha desarrollado el Manual de Procedimientos Administrativos el cual contempla en detalles las actividades a realizar. |
| Debilidades | 1. Pese a que la UCSE elabora su presupuesto, el mismo es ajustado de acuerdo a las restricciones de la SE y/o del Gobierno de la Republica. 2. Asimismo las modificaciones y/o incorporaciones presupuestarias a pesar de ser financiados con fondos externos, deben consolidarse a nivel de la SE, ocasionando frecuentemente demoras que afectan fuertemente la ejecución. |
| Comentarios | 1. Se recomienda 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. |

1. **Procedimiento de Gestión financiera**

La gestión financiera es desarrollada por la UCSE

| Características | Procedimiento de Gestión Financiera |
| --- | --- |
| Fortalezas | 1. El personal de la UCSE, mantiene sólida experiencia y conocimiento la normativa del Banco para la gestión financiera, el seguimiento de las auditorías y cumplimiento de las recomendaciones emitidas por las mismas 2. Se ha desarrollado el Manual de Procedimientos Administrativos el cual contempla en detalles las actividades a realizar. |
| Características | **Procedimiento de Gestión Financiera** |
| Debilidades | 1. Como consecuencia de las limitaciones en el espacio presupuestario, se ve limitada la gestión financiera, ocasionando demoras en los pagos y la operatividad misma de la UCSE. |
| Comentarios | 1. Se recomienda continuar con las prácticas de gestión financiera del programa, en lo relacionado a pagos y atención a las auditorías del programa. 2. 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. 3. 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. **Procedimiento de adquisiciones**

En la ejecución del programa 2524/BL-HO las adquisiciones más importantes fueron desarrolladas por la Secretaría de la Presidencia, gestionando la UCSE el resto de las adquisiciones, particularmente consultores, adquisiciones de textos y obras, estas últimas se realizaron con el método de feria a la inversa.

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Procedimiento de Adquisiciones |
| Fortalezas | 1. Se evidencia fortaleza técnica en el equipo de adquisiciones, quienes gestionan adecuadamente instrumentos como el Plan de Adquisiciones mediante el (SEPA) etc. 2. Se ha desarrollado el Manual de Procedimientos Administrativos el cual contempla en detalles las actividades a realizar para los principales tipos de adquisiciones. |
| Debilidades | 1. Para las adquisiciones específicamente de obras, la experiencia reciente de la UCSE ha sido con el método de feria a la inversa, el cual no se recomienda a partir de la naturaleza de las obras a contratar en este nuevo programa[[4]](#footnote-4). 2. Se evidencio falta de la integración de los elementos técnicos y de normativa de adquisiciones en los procesos de adquisición de obra de la operación 2524/BL-HO, lo que generó re procesos y múltiples cambios durante la ejecución de los contratos. |
| Características | **Procedimiento de Adquisiciones** |
| Comentarios | 1. Para la adecuada gestión de adquisiciones se deberá fortalecer el área técnica de infraestructura y su vinculación con los procesos de adquisición. 2. En la medida de lo posible se deberá hacer uso de contratación de terceros para algunos servicios, especialmente los relacionados a diseño, formulación y supervisión, concentrándose los consultores de la UCSE en el control de calidad e inspectoría. 3. 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.[[6]](#footnote-6) |

En general, el criterio de Normas y Procedimientos que regulen la Coordinación Interinstitucional se considera un nivel de riesgo medio, para lo cual se han planteado recomendaciones para cada uno de los criterios específicos.

## Ejecución y control de actividades programadas

Debido a que la UCSE, ha venido ejecutando operaciones con el Banco desde hace más de 10 años, 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

Se ha analizado el desempeño de la gestión financiera, tomando en cuenta la ejecución de las últimas tres operaciones con el Banco.

**Plazos de Ejecución Real - Desembolsos Acumulados**

| **Descripción / Operación** | BID/1069 SF-HO | BID/1552 SF-HO | **2524/BL-HO** | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Programado** | **Esperado\*** |
| Elegibilidad del crédito | 19-may-2001 | 21-dic-2004 | 1-oct-2011 | 1-oct-2011 |
| Monto aprobado del Crédito (US$Mm) | 23.00 | 21.69 | 37.00 | 37.00 |
| Plazo último desembolso original | 19-Nov-2005 | 21-dic-2008 | 1-abril-2014 | 1-abril-2014 |
| Plazo último desembolso ampliado | 30-abril-2009 | 21-dic-2011 | 1-nov-2014 | 30-mar-2015 |
| Total desembolsado | 22.90 | 13.93 | 37.00 | 37.00 |
| Plazo Original (años) | 4.50 | 4.00 | 2.50 | 2.50 |
| Plazo ampliado (años) | 7.21 | 6.25\*\* | 3.08 | 3.50 |
| **% de tiempo de ejecución real** | **160%** | **156%** | **123%** | **140%** |
| **% de ejecución financiera real** | **99.68%** | **64.23%** | **100.00%** | **100.00%** |

X \* La ejecución se ha programado que concluya en noviembre del 2014, sin embargo es de esperar que la ejecución finalice

marzo 2015

X\*\* Al plazo de ejecución real se le han deducido los 9 meses de la pausa de comunicaciones GOH - Banco

Las tres operaciones analizadas han contado con co - ejecutores, en el caso de las operaciones 1069/SF-HO y 1552/SF-HO para la ejecución de las obras a través del FHIS y en la operación 2524/BL-HO para el componente tecnológico.

En todos los casos la ejecución se ha demorado más del 40% del tiempo y en uno de los casos a pesar de tener una reducción sustancial del monto a ejecutar.

Las características de la ejecución de la operación 1069/SF-HO y por consiguiente del desempeño de la UCSE, son entre otras:

1. A pesa que la elegibilidad se dio en mayo del 2001, el despegue de la ejecución financiera ocurrió hasta el año 2003, es decir que a pesar de haber ejecutado una operación previa tomó 1.5 año el inicio real de la ejecución.
2. Como consecuencia de lo anterior, al concluir el periodo de ejecución original, solamente se había alcanzado el 66% del avance financiero.
3. Una vez ampliado el plazo de ejecución, no se evidencia una mejora sustancial en la tendencia de los desembolsos anuales, ya que se mantiene el comportamiento histórico de desembolsos en la operación.
4. El componente de obras fue ejecutada por el FHIS, por lo cual las demoras en la ejecución no son completamente atribuibles a la gestión de la UCSE

Las características de la ejecución de la operación 1552/SF-HO y por consiguiente del desempeño de la UCSE, son entre otras:

1. La operación tuvo una ejecución más lenta, al finalizar el plazo original de la ejecución solamente se había alcanzado un 37% de avance financiero.
2. Debido a los retrasos en la ejecución sumadas a la *“pausa”* de las comunicaciones del Banco con el GOH[[7]](#footnote-7) se requirió una ampliación de plazo.
3. La ejecución de la operación requirió el 156% del tiempo previsto (restando el periodo de la *“pausa”*), a pesar de que el monto de la operación fue recortada en un 36%
4. El componente de obras fue ejecutada por el FHIS, por lo cual las demoras en la ejecución no son completamente atribuibles a la gestión de la UCSE.

Al analizar las dos gráficas que muestran el desempeño de la operación 2524/BL-HO podemos indicar:

1. A pesar que la operación se caracterizaba por pocas y grandes adquisiciones, el plazo de ejecución original era corto, tomando en cuenta que se requería articular con precisión los diferentes componentes de capacitación, equipamiento, infraestructura, etc.
2. Si bien es cierto hubieron demoras en los diferentes procesos de adquisición y/o actividades, la mayor parte de ellas se han completado producto de nuevos mecanismos de intervención y abordaje, especialmente en el tema de capacitación.

Asimismo, el programa ha cumplido las metas cuantitativas, en lo relacionado a número de docentes, directores distritales y/o alumnos capacitados, será necesario evaluar al final del programa si este cambio de estrategia tuvo algún impacto en la calidad de la misma, los resultados esperados y/o la sostenibilidad del programa.

1. Al finalizar el plazo de la operación se ha logrado un 95% del avance financiero, y se han cumplido la mayor parte de los productos esperados, quedando pendiente la ejecución de $1.8Mm.

| Características | Gestión Financiera |
| --- | --- |
| Fortalezas | 1. La UCSE ha tenido amplia experiencia en la coordinación de operaciones, fundamentalmente en los temas fiduciarios, han conformado un equipo cohesionado que brinda respuesta oportuna a la ejecución de la operación |
| Debilidades | 1. Tomando en cuenta que la ejecución liderada por la UCSE ha tenido co-ejecutores en componentes importantes, el desempeño en aspectos tales como plazo de ejecución, desembolsos, adquisiciones y alcances de resultados en tiempo y forma, no pueden ser atribuibles totalmente a la UCSE 2. La UCSE tiene poca experiencia liderando de manera directa la ejecución de un programa con un componente fuerte de obras, ya que los dos programas anteriores se contaban con el FHIS como co-ejecutor y el programa donde ejecutaron las obras directamente estas eran obras menores. 3. La experiencia con la feria a la inversa refleja poco conocimiento en el manejo masivo de procesos de contratación de formulaciones, obras y el seguimiento oportuno de los mismos, lo cual impacto en el desempeño financiero. |
| Comentarios | 1. 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. 2. Tomando en cuenta el volumen de contratos de diseños, formulaciones, ejecución de obras, supervisiones etc, se requiere desarrollar un sistema de control de contratos, |
| Características | **Gestión Financiera** |
|  | 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.   1. De manera complementaria, se deberá reforzar la UCSE con consultores con amplia y reconocida experiencia en el manejo de múltiples contratos relacionados a obras. |

### Desempeño en Adquisiciones

Tal como se mencionó anteriormente, al analizar la ejecución de la operación 2524/BL-HO, se han evidenciado demoras importantes en procesos clave, el resumen se detalla a continuación

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Proceso** | **Monto** | **Duración (días hábiles)** | |  |
| **Prevista** | **Real** | **Variación** |
| **UCSE** | | | |  |
| 1. Reproducción y distribución de textos de matemáticas | 112,333 | **101 días** | **162 días** | **61 días**  (60.4 %) |
| 1. Adquisición y distribución de textos de español | 168,499 | **101 días** | **137 días** | **36 días**  (35.6 %) |
| 1. Adecuaciones y reparaciones en escuelas priorizadas | 2,725,000 | **28 días** | **164 días** | **136 días**  (485 %) |
| **UAP – Secretaría de la Presidencia** |  |  |  |  |
| 1. Adquisición de computadoras portátiles para estudiantes y docentes, servidores y equipos complementarios, soporte técnico, almacenamiento, logística y distribución | 16,239,242 | **119 días** | **208 días** | **89 días**  74.8 % |

Los principales procesos de adquisiciones de la operación 2524/BL-HO han tenido las siguientes características:

1. Existieron variaciones importantes entre los tiempos programados para las adquisiciones y los tiempos reales, producto a las demoras en la evaluación de las ofertas, revisión y forma de contrato, estas dos últimas se realizaban en a nivel central de la SE.
2. El método de adquisición de “Feria a la inversa”, generó una gran cantidad de ofertas para las cuales la UCSE no estaba preparada para procesar, evaluar y adjudicar en los tiempos previstos.

Adicionalmente, las especificaciones bajo las cuales se recibieron las ofertas tenían diferencias importantes entre sí (entre proyectos) y con la situación real en campo. Situación que tuvo que ser solventada con el apoyo de la Dirección de Construcciones Escolares e ingenieros contratados en la UCSE.

1. La adquisición con mayor monto, fue liderada por la SdP, tal como estaba contemplado en el diseño de la operación, proceso que se fracasó en dos oportunidades, asimismo, durante el tercer proceso el cuál fue adjudicado, también hubo demoras importantes ocasionadas fundamentalmente en los ajustes a las especificaciones técnicas que repercutieron en la emisión de adendas al documento base de licitación y a las demoras en la evaluación de ofertas.
2. La estrategia prevista para la ejecución de la operación varió significativamente con la estrategia de implementación, principalmente en:
3. Capacitación de sensibilización dirigida a coordinadores técnicos pedagógicos, directores de centros escolares, DDE y DDI:

*Prevista:* 4 meses previos a la entrega de los textos.

*Real:* 15 meses previos a la entrega de los textos, por lo que se requirió un reforzamiento.

1. Entrega de textos de matemáticas y español

*Prevista:* 2 entregas para cada uno de los lotes de textos.

*Real:* 2 entregas de los lotes de Matemáticas y 1 entregas del de español

1. Adecuaciones y reparaciones de escuelas

*Prevista:* Inicio un mes después de la primera entrega de los lotes de textos y entregas individuales durante 9 meses.

*Real:* Inicio 5 meses después de la primera entrega de los lotes de textos y entregas individuales las cuales aún no han concluido (llevan 11 meses ejecución, se han entregado 324 centros escolares e iniciar e intervenir 142)

1. Entrega de computadoras para estudiantes y docentes, servidores y soporte técnico

*Prevista:* Entrega en 3 lotes, 2 meses después de la entrega de textos, espaciados por 2 meses entre sí.

*Real:* Computadoras de estudiantes, servidores, simultaneo a los textos. Equipo de maestros 4 meses después de la entrega de los textos.

| Características | Gestión de Adquisiciones |
| --- | --- |
| Fortalezas | 1. La UCSE ha tenido amplia experiencia en la coordinación de operaciones, fundamentalmente en los temas fiduciarios, han conformado un equipo cohesionado que brinda respuesta oportuna a la ejecución de la operación |
| Debilidades | 1. En el caso de las adquisiciones lideradas por la UCSE, las demoras fueron ocasionadas fundamentalmente por las actividades de adjudicación y firma de contrato, las cuales eran competencia de la SE, ya que la delegación de autoridad a la UCSE no contempla este tipo de actividad. 2. El principal proceso liderado por la Secretaría de la Presidencia, se adjudicó hasta después de fracasar dos procesos previos, éste se adjudicó con demoras importantes en la elaboración de informe de evaluación y firma de contrato.   Esta situación, se encontró fuera de las manos de la UCSE, sin embargo fue el elemento más importante que ocasionó el retraso general del programa. Adicionalmente generó falta de coordinación con los otros componentes y la ejecución acelerada de la capacitación a docentes y alumnos, por lo que se mantiene la duda acerca si la capacitación a pesar de haber cumplido la meta cuantitativa cumplió la meta cualitativa. |
| Características | **Gestión de Adquisiciones** |
| Debilidades | 1. La implementación de la estrategia de Feria a la Inversa para contratar las obras, no se planificó adecuadamente en cuanto al alcance de as obras a licitar, logística de los procesos y preparación de los técnicos responsables de evaluar las propuestas. |
| Comentarios | 1. Si bien es cierto el personal de adquisiciones está compuesto de consultores experimentados, se requiere 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. 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. |

### Enfoque Técnico

La UCSE, cuenta con el personal técnico suficiente para cubrir el área de desarrollo de políticas públicas para educación, elaboración de reglamentos, manuales, elaboración de guías técnicas etc.

|  |  |
| --- | --- |
| Características | Enfoque Técnico |
| Fortalezas | No Aplica |
| Debilidades | No Aplica |
| Comentarios | 1. El personal con el que cuenta la UCSE es altamente calificado, sin embargo, la composición y dimensión de la misma se deberá ajustar 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. |

# 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.

**Modalidad Convencional**

**Operación y mantenimiento**

**S E**

**Ejecución**

**Diseño y Formulación**

**Licitación**

**Contratación**

**Consultor**

**UCSE**

**UCSE**

**Contratista**

**Supervisión**

**Supervisor**

**Modalidad PEC (Proyecto Ejecutado por la Comunidad)**

**Ejecución**

**Operación y mantenimiento**

**Comunidad**

**S E - Comunidad**

**Supervisión**

**Supervisor docente**

**Contratación**

**Diseño y Formulación participativa**

**Consultor de infraestructura y social**

**UCSE**

**Capacitación a la Comunidad**

# 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:

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.

# Anexos

## Anexo 1: Listado de Entrevistados

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nombre** | **Institución** | **Cargo** |
| María Deni Sánchez | BID | Especialista sectorial social del BID |
| Kelvin Suero | BID | Especialista Financiero del BID |
| Juan Carlos Martel | BID | Especialista en Adquisiciones del BID |
| Javier Luque | BID | Especialista sectorial en educación del BID |
| 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 MyE |
| María Martha Navarrete | UCSE | Oficial de administración de contratos de readecuación de infraestructura |
| Ariel López | SE | Construcciones Escolares |
| Martha Patricia Rivera | UCSE | Gerente Pedagógica |
| Roberto Jerez | CCIT | Responsable Feria a la Inversa |
| Mario Andino | SE | Construcciones Escolares |
| 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 |
| Hugo Cobo | KFW – PROMINE | Asesor Técnico Principal |

1. Cada módulo de tercer ciclo comprende de tres aulas, un baño y un salón de usos múltiples. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cabe anotar que los alumnos participantes en este modelo educativo estarán sujetos a las mismas formalidades que alumnos asistentes a escuelas regulares, es decir, estarán inscritos a través del SACE, participarán en las evaluaciones de la SE, entre otros. [↑](#footnote-ref-2)
3. Anexo 1: Listado de entrevistados [↑](#footnote-ref-3)
4. Se construirán 150 módulos de tercer ciclo, cada uno de ellos de tres aulas, un baño y un salón de usos múltiples. [↑](#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)
6. La modalidad PEC ha sido ampliamente utilizada con éxito en programas financiados por el BM en programas de agua potable y saneamiento y KFW en programas de agua y saneamiento y educación, ambos liderados y administrados por el FHIS. [↑](#footnote-ref-6)
7. Pausa en las comunicaciones del Banco con el GOH de junio 2009 hasta marzo del 2010, derivado de la crisis política del país. [↑](#footnote-ref-7)