



Project Completion Report



Modernización y Fortalecimiento Educación
Básica

Project Number: VE0090
Loan: 779/OC-VE

PCR



Table of Contents

Información General	1
1.1. Objetivo de Desarrollo	1
1.2. Datos Básicos	1
1.3. Resumen de Calificaciones	2
1.4. Cronología del Proyecto	2
1.5. Documentos de Referencia	3
Memorando del Banco	5
2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)	5
2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto	10
2.2. Análisis de la implementación	13
2.2.1. Medición del desempeño del proyecto	13
2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)	17
2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas	19
2.3. Análisis de Sostenibilidad	21
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)	21
2.3.2. Sostenibilidad del proyecto	22
2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor	25
2.5. Bases para la Evaluación Ex-post	26
2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones	27
Memorando del Ejecutor	28
3.1. Memorando del Ejecutor	28
Minutas del CRG	29
4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)	29
Anexos	30
Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)	30
Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)	30
Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados	30



Table of Contents

Anexo 2 - Ultimo ISDP	32
Anexo 3 - Información del LMS	32
Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto	32
Anexo 5 - Anexo Documental	32



Información General

■ ■ 1.1. Objetivo de Desarrollo

- Mejorar la calidad de la educación Básica, reduciendo las tasas de deserción y repitencia y fortaleciendo la gestión del sector, apoyando el proceso de descentralización.

■ ■ 1.2. Datos Básicos

Nombre del Proyecto	Modernización y Fortalecimiento Educación Básica		
Número de Proyecto	VE0090	Tipo de Proyecto	PESP
País	VE	Sector	ED
Fecha de Aprobación	1993-11-10	Fecha de Término	Missing
Agencia(s) Ejecutora(s)	MINISTERIO DE EDUCACION		

Monto del Préstamo/CT Original	\$125,000,000.00
Monto del Préstamo/CT Actual	\$108,263,931.00
Monto Cancelado del Préstamo/CT	\$16,736,069.00

Costo Total del Proyecto (BID) (Actual)	\$250,000,000.00
Costo Total del Proyecto (BID) (Original)	\$250,000,000.00

Nombre de los Especialistas en la Sede	HERALDOL
Nombre de los Especialistas en la Representación	BERNHARDG, XIOMARAA
Autor del Memorando del Banco	
Autor del Memorando en el Organismo Prestatario/Ejecutor	



Número de Préstamo/CT	Monto Original	Monto Cancelado	Monto Actual
779/OC-VE	\$125,000,000.00	\$16,736,068.61	\$108,263,931.39

A.

1.3. Resumen de Calificaciones

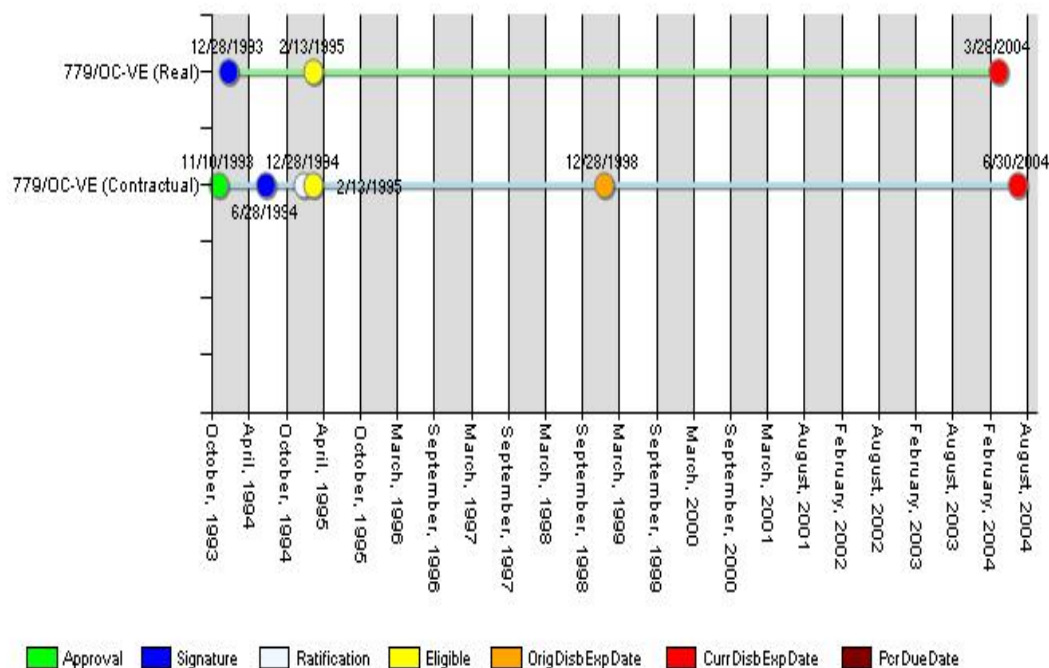
1.3.1. Calificaciones del PCR

Por el Banco	Cal.	Por el Prestatario / Organismo Ejecutor	Cal.
• Efectividad en el Desarrollo (OD)	MI	• Efectividad en el Desarrollo (OD)	
• Implementación del Proyecto (IP)	MI	• Implementación del Proyecto (IP)	
• Desarrollo Institucional/Organizacional(FIO)	I	• Desarrollo Institucional/Organizacional(FIO)	
• Sostenibilidad (S)	I	• Sostenibilidad (S)	
• Desempeño del Organismo Ejecutor (DE)	MI	• Desempeño del Banco (DB)	

1.3.2. Calificaciones de los Ultimos 10 ISDPs (IP, AS, DO)

1997 Dec.	1998 Jun.	1998 Dec.	1999 Jun.	1999 Dec.	2000 Jun.	2000 Dec.	2001 Jun.	2001 Dec.	2002 Jun.	2002 Dec.	2003 Jun.	2003 Dec.	2004 Jun.
S	U	U	U	S	S	S	S	U	U	U	U	U	U
H	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
P	P	P	P	P	P	P	P	LP	LP	LP	LP	LP	LP

1.4. Cronología del Proyecto



Fecha del Taller de Inicio (Arranque): :

Fecha de Evaluación de Medio Término: :

Fecha de Taller de Terminación de Proyecto: :

1.5. Documentos de Referencia

Estrategia de País



Actualización de la Estrategia de País



Revisión de Cartera del Sector



Ayudas Memoria Misiones Rev. Cartera



Mision Country Portafolio Review

Ayudas Memoria Misiones Administr.



PCR - Anexo Documental





■ ■ 1.6. Conexión a bases de datos operacionales

[LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos \(operaciones asignadas, eventos\)](#)

[Sistema OPUS](#)

[Ficha de Proyecto](#)




Memorando del Banco

■ ■ 2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)

■ ■ 2.1.1. Productos (outputs) obtenidos

 Descripción de los productos del proyecto por componente y análisis de factores que afectaron su ejecución

■ ■ 2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto

 Registre los indicadores de los productos obtenidos en este componente usando los mismos indicadores de producto (outputs) importados del PPMR. Compare los indicadores en las columnas Logrado y Planeado. Si existe una diferencia significativa entre ellos, describa brevemente los factores responsables de la diferencia

 1. Capacitación de docentes.

Planificado

.- Capacitar aprox. 100.000 docentes en las áreas de Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Educación Ambiental al final de la operación.

Logrado

91.837 docentes capacitados en las áreas de Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Educación Ambiental.

36 talleres de intercambio sobre metodología pedagógica.

1.577 Directores y 259 Supervisores de las Zonas Educativas capacitados sobre el Programa de Estudio de la primera y segunda etapa de la educación básica.

Análisis

Para la capacitación de los docentes se contrató a las universidades nacionales, las cuales realizaron los cursos sobre Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Educación Ambiental en el ámbito nacional, bajo la coordinación del Centro Nacional para la Mejora de la Ciencia (CENAMEC), conjuntamente con la Unidad Coordinadora del Programa (UCEP) y las Unidades de Coordinación y Ejecución Estadales (UCER's). Igualmente se realizaron 4 talleres regionales por año a partir de 1995 hasta el 2003, los cuales consistieron en reuniones de trabajo de los docentes sobre metodologías pedagógicas y el uso de materiales didácticos e interactivos para la enseñanza. Los docentes fueron agrupados por regiones: Región Central, Occidental, Oriental y la región del Sur.

Adicionalmente, en el último año se capacitaron a 1577 Directores y a 259 supervisores sobre el programa de estudio para la primera y segunda etapa de la educación básica, haciendo énfasis en el uso de las estrategias pedagógicas y en el uso de material didáctico e interactivo.



De las 24 entidades federales, en donde se desarrolló la capacitación, el mayor número de docentes capacitados fue en los Estados Aragua, Carabobo, Mérida, Táchira y Sucre. (Ver anexo No.5, cuadros No.02 y 03 y gráfico No. 01)

Es importante mencionar que en el Estado Vargas no se registró capacitación, ya que los docentes de esta entidad federal fueron capacitados durante los años 1995 a 1997, cuando Vargas era un Municipio perteneciente al Distrito Federal. Posteriormente, en el año 1998, el Municipio Vargas fue declarado Entidad Federal. Por ese motivo, los docentes capacitados fueron registrados como del Distrito Federal.

La inversión total en este componente fue de 7,861,439.75 dólares, de los cuales 3,829,568.35 correspondieron al aporte externo, lo que representó el 3.54% del financiamiento. (ver Anexo 5, cuadro No.01)

De acuerdo con lo anterior, se logró el 92% de las metas establecidas en este componente. Sin embargo, es importante destacar que su logro ha sido cuantitativo, ya que de acuerdo con lo establecido en los informes semestrales de su ejecución y con los informes de seguimiento de desempeño de proyectos (ISDP) desde el punto de vista cualitativo, la capacitación ha sido débil, debido a que:

- a) Los docentes capacitados han manifestado estar insatisfecho con los facilitadores en el manejo del contenido programático dictado.
- b) Se programó un horario especial para la realización de los cursos (nocturno y sabatinos), lo cual demandó mayor dedicación por parte de los docentes. Situación que provocó la inasistencia por parte de los docentes, ya que los mismos trabajan en diferentes escuelas y tienen otras contrataciones que les dificulta su presencia de forma continua. Por este motivo, muchos de los informes de las entidades capacitadoras reportaron con frecuencia elevados porcentajes de inasistencias por parte de los docentes en sus cursos. Una de las causas de esta situación, lo constituyó los bajos salarios del personal docente, lo cual ocasionó que estos asistieran de forma discontinua a los cursos.
- c) Los informes finales de las entidades de capacitación, las cuales fueron las Universidades, reportaron que en su mayoría los capacitados no evidenciaban comprensión de los contenidos. Razón por la cual no hubo cambio significativo, ya que las fallas diagnosticadas en el momento de iniciar la capacitación, en su mayoría permanecieron igual hasta el final de la misma.

Durante a ejecución se señaló al ejecutor en reiteradas oportunidades la situación observada, pero debido a la alta rotación del personal que manejó el subcomponente no fue posible resolver la misma.

2. Materiales didácticos y bibliotecas.

Planificado

Al terminar el programa:

- Dotación de 3.800 escuelas de la primera y segunda etapa de materiales educativos, bajo el enfoque interactivo.
- .- Dotación de 2.800 escuelas de la primera y segunda etapa del ciclo básico de colecciones básicas de las bibliotecas.

Logrado

- .- Se dotó a 1616 escuelas de la primera y segunda etapa en el ámbito nacional de materiales didácticos, bajo el enfoque interactivo de aprendizaje relacionados con Matemática, Ciencias Naturales y material para la enseñanza de la comprensión lectora y escritura. Los materiales entregados se componen de juegos educativos y de instrumentos como balanzas, microscopios, entre otros. Igualmente se dotaron a las mismas escuelas de materiales de apoyo (láminas, reglas, compases entre otros).
- .- Se crearon 30 Centros Bolivarianos de Informática y Telemática en el ámbito nacional.
- .- Se dotaron de bibliotecas escolares a 4.000 escuelas. La colección básica consta de 423 títulos (1046 ejemplares por cada biblioteca escolar). La colección está conformada de libros informativos, recreativos, de referencia y ayuda al docente en idioma castellano.



Análisis

Dotación de Material Didáctico:

Durante la ejecución del Programa este componente registró lentitud en la adquisición de estos materiales. De hecho, las metas alcanzadas representa el 43%. Esta situación se produjo debido a la alta rotación del personal del Centro Nacional para la Mejora de la Enseñanza de la Ciencia (CENAMAEC), y en la Unidades de Coordinación y Ejecución Estadales (UCER's), los cuales eran los organismos coejecutores, lo que produjo la paralización del proceso en forma constante, pues, cada vez que se conformaba un nuevo equipo, la curva de aprendizaje se perdía, siendo entonces necesario volver a dar inicio a todo el proceso, una vez que el nuevo equipo aprendía el procedimiento a seguir.

La inversión total en este componente fue de 7,861,439.75, de los cuales 3,996,978.81 son de aporte externo (3.54% del financiamiento). De la dotación de las escuelas en las 24 entidades federales, se puede observar que donde más escuelas se dotaron fue en los estados Zulia, Lara, Falcón, Trujillo, Sucre y Bolívar (ver anexo No.5, cuadros No.04 y gráfico No. 02, y 03).

Cabe destacar que adicionalmente se crearon por entidad federal los denominados Centros Bolivarianos de Informática y Telemática, los cuales permitieron introducir paquetes de materiales educativos no impresos para el proceso de la enseñanza, utilizando tecnología de la información.

Sólo los Estados Zulia, Táchira, Portuguesa, Miranda, Lara y Aragua tuvieron dos Centros en su entidad, debido a las distancias geográficas existentes.(Ver anexo No. 5, cuadro No. 05 y gráficos No.04 y 05). Estos Centros prestaron servicio a 150 escuelas. La inversión fue de 1,606,631.89 dólares con cargo 100% a los recursos de aporte local.

Dotación de Bibliotecas Escolares:

La dotación de bibliotecas escolares en las escuelas fue mayor que la establecida en el Programa, debido a la continuidad del personal técnico y de la gerencia media del organismo coejecutor, Instituto Autónomo de Biblioteca Nacional, que le permitió avanzar en los procesos de adquisiciones. Sin embargo, cabe destacar que desde el punto de vista de la eficiencia, el producto obtenido fue realizado en un tiempo mayor al previsto.

De las 24 entidades federales, los estados en donde mayor número de escuelas se dotaron fueron Zulia, Miranda, Bolívar, Aragua, Carabobo, Anzoátegui, Distrito Federal y Trujillo. La inversión total fue 18,644,956.62 dólares, de los cuales 15,375,776.26 corresponden al recurso de aporte local, lo que representa el 14.20% de los recursos del financiamiento. (Ver anexo No.06 y gráfico No.06)

La coordinación con el Banco Mundial, en la entrega de libros y materiales de instrucción fue exitosa, por cuanto el Banco Mundial se centró en la adquisición y distribución de materiales educativos como libros de lectura, juegos educativos y programas interactivos para el aprendizaje de matemática.

3. Rehabilitación de Escuelas y Dotación de Mobiliario Escolar.

Planificado

- 2100 escuelas Rehabilitadas y dotadas al último año de ejecución.

Logrado

- .- Al final del Programa se rehabilitaron y se dotaron de mobiliario escolar a 684 escuelas básicas.
- .- Se construyeron y se dotaron de mobiliario a 39 escuelas de jornada completa en los sitios declarados de emergencia por el Ejecutivo Nacional, debido al fenómeno hidrometeorológico ocurrido en diciembre de 1999.



Análisis

La rehabilitación y dotación de mobiliario escolar de las escuelas se realizó en las 24 entidades federales alcanzando a mejorar integralmente las condiciones físicas de 684 escuelas básicas, así como la sustitución del mobiliario escolar deteriorado, lo que representó el 33% de ejecución. Cabe destacar que en estas 684 escuelas fue necesario ampliar el número de aulas para mejorar la atención de la población, ya que se encontraban en situación de hacinamiento, dado que había aumentado la matrícula estudiantil y la infraestructura escolar existente no tenía capacidad para ella.

La rehabilitación y dotación de mobiliario fue coordinada por la Unidad Coordinadora del Programa (UCEP) conjuntamente con las Unidades de Coordinación y Ejecución Estadales (UCER's) y con la Fundación de Edificaciones Escolares (FEDE), quien se encargó de los diseños para la rehabilitación y construcción de las escuelas.

En los Estados Sucre, Bolívar, Barinas, Trujillo, Mérida, Aragua y Lara fue donde mayor número de escuelas fueron rehabilitadas y dotadas del mobiliario escolar (Ver Anexo No. 5, cuadro No.07 y en el gráfico No.07). La inversión total en rehabilitación de escuelas fue de 130,224,496.23 dólares, de los cuales 64,440,220.65 fueron de aporte externo (59.52% del financiamiento).

La rehabilitación de las escuelas básicas a lo largo de la ejecución de este componente presentó un bajo alcance de las metas establecidas. Las razones de dicha situación fue la debilidad institucional de las Unidades Coejecutoras establecidas en las entidades federales (UCER's) y de la Unidad Ejecutora del Programa (UCEP), lo que trajo como consecuencia: i) demora en el levantamiento del diagnóstico de la situación del deterioro físico de las escuelas, así como del inicio de los procesos de licitación; ii) debilidades en el diseño de los proyectos de las obras, por cuanto fueron elaborados modelos estandar por FEDE que posteriormente, en su mayoría no se adecuaron a las necesidades particulares en donde se ejecutaron y no tomaron en cuenta la tasa de crecimiento de la matrícula, lo que produjo aumentos, reconsideraciones y variaciones de precios, cuyos montos, en muchos casos, fueron del más del 50% del precio inicial estimado, iii) lentitud en el procesamiento de los pagos a las empresas constructoras seleccionada por parte de las Gobernaciones de los Estados, lo que ocasionó lentitud en la ejecución de las mismas y iv) debilidades en la supervisión de la ejecución de las obras por parte de los inspectores de obras contratados y por parte de los técnicos de la Unidad Ejecutora del Programa.

La Unidad Ejecutora del Programa se comportó más como una unidad que revisaba y tramitaba pagos de valuaciones, que como una unidad que realizaba seguimiento de la ejecución, brindando acompañamiento técnico en las diferentes etapas de la ejecución de las obras. Esta situación trajo como consecuencia que algunas obras se realizaran de forma lenta, y en muchas de ellas, se produjeron variaciones y reconsideraciones de precios y obras extras. Esta situación se presentó debido a la falta de acompañamiento técnico y a la carencia de una sistemática supervisión por parte, tanto de los inspectores de obras como por parte de la Unidad Ejecutora del Programa, que permitiera revisar y aprobar antes de ejecutarse las variaciones y las reconsideraciones de precios y las obras extras que presentaban las empresas constructoras, así como revisar y realizar los ajustes necesarios para realizar las obras de forma oportuna.

En relación con la construcción de las escuelas básicas de jornada completa, es importante destacar que a pesar de que sus construcciones fueron solicitadas con carácter de emergencia por parte del Ejecutivo en enero del año 2000, dado el deterioro sufrido en las infraestructuras de las escuelas de los estados Apure, Barinas, Bolívar, Carabobo, Distrito Federal, Falcón, Guárico, Lara, Miranda, Vargas y Zulia, el inicio de las obras se realizó durante el año 2001 y se concluyeron las primeras 21 durante el año 2002 y el resto en el año 2003. Esta situación de demora se debió, entre otras razones, a la dificultad para la consecución de terrenos adecuados para la ejecución de las obras en las entidades federales afectadas por el fenómeno hidrometeorológico. La inversión total fue de 13,753,211.15 dólares, de los cuales 5,984,679.37 correspondieron al aporte externo (5.53% del financiamiento). (Ver Anexo No. 5, cuadros No. 09 y 10 y el gráfico No. 09)

La dotación del mobiliario escolar para la totalidad de las escuelas se realizó sin dificultades. En el caso de las escuelas de jornada completa, se agregó al mobiliario escolar, mobiliario y utensilios de cocinas, debido a que en estas escuelas se les otorga a los estudiantes almuerzos. La inversión en dotación de mobiliario fue de 10,290,042.44, de los cuales 5,785,627.96 fue de aporte externo (5.45% del financiamiento).



4.- Fortalecimiento institucional

Planificado

Al final del programa:

- .- Plan de capacitación de gestión de procedimientos realizados en los 24 estados.
- .- Sistemas de información funcionando en los 24 estados
- .- 100 % de las escuelas rehabilitadas tienen comunidades educativas funcionando óptimamente.
- .- Sistema de mantenimiento incluidos en las 24 Gobernaciones del país.

Logrado

- .- Se ejecutó 100% el plan de capacitación de gestión de procedimientos en el ámbito nacional,
- .- Se diseñó y se puso en funcionamiento el sistema de información sobre la planta física en las 24 secretarías educativas.
- .- Se conformaron en el 100% de las escuelas rehabilitadas y construidas los comités de mantenimiento preventivo.
- .- Se suscribieron 687 contratos de mantenimientos entre las escuelas y las Comunidades Educativas.
- .- Se dotaron de los Kits de herramientas básicas a 533 escuelas básicas de 684 rehabilitadas.
- .- Capacitación a 3.234 comunidades educativas sobre mantenimiento.

Análisis

El fortalecimiento de las secretarías se realizó en un 100% desde el punto de vista cuantitativo, ya que se capacitaron a 480 funcionarios (20 por cada secretaría educativa). Sin embargo, la alta rotación del personal de las secretarías estatales generó que continuamente se realizaran los mismos cursos sobre procedimientos, sin llegar a lograr constituir en las entidades federales un equipo de trabajo que lograra asumir la transferencia de competencias en materia educativa.

La inversión en fortalecimiento de las secretarías fue de 4, 068,717.64 dolares, 100% aporte local, tal y como estaba establecido en el documento del Programa.

Además de lo anterior, en relación con el establecimiento de un sistema de mantenimiento preventivo, se observó que éste estuvo caracterizado por dificultades en la obtención de los recursos financieros que permitieran lograr establecer realmente un mantenimiento preventivo rutinario en las escuelas, debido a que dicha actividad dependía de la disponibilidad de recursos provenientes de las Gobernaciones, la cuales de forma frecuente tienen dificultades financieras. Por esta razón, se dificultó en la práctica la creación de más comités de mantenimiento. La inversión total fue de 428,257.76 dólares, de los cuales apenas 45,907.37 fueron de aporte externo (0.04% del financiamiento).

Pese a lo anterior, se logró capacitar y fortalecer a 3.234 comunidades educativas a través de cursos sobre mantenimiento y gestión educativa. La inversión fue de 1,761,009.69 dólares, de los cuales 438,126.72 correspondieron al aporte externo (0.40% del financiamiento).

5. Estudios

Planificado

- Estudios sobre la reforma de la Educación Superior realizados para el penúltimo año de ejecución del programa

Logrado

- .- Se realizó el estudio para la instrumentación del Sistema de Evaluación Institucional de las Universidades.
- .- Sistema de Asignación Presupuestaria para las Universidades Públicas, tanto Nacionales como Experimentales.



Análisis

En el año 1999 el Gobierno solicitó al Banco apoyo para el diseño de una operación referida a la reforma del sector universitario, haciendo énfasis en la necesidad de contar con mecanismos que les permitieran garantizar la eficiencia académica y administrativa del sector. Sin embargo, en los años siguientes el Ejecutivo no mostró interés en continuar con el diseño de la misma y sólo se realizaron, bajo la coordinación de la Oficina de Planificación del Sector Universitarios (OPSU), dos estudios financiados con los recursos del Programa.

El primero de ellos, estaba orientado a establecer una metodología de evaluación institucional, y contenía un capítulo sobre estadísticas de la educación superior. Mientras el segundo, se refería a la elaboración de una propuesta de asignación de recursos financieros para las diferentes instituciones universitarias.

A pesar de realizarse los dos estudios anteriormente mencionados no se realizaron otros que permitieran visualizar una posible reforma del sector universitario, debido a que el gobierno no manifestó interés alguno sobre una futura operación en este sector de la educación.

La inversión total fue de apenas 186,457.32 dólares, de los cuales 93,113.59 fueron de aporte externo (0.09% del financiamiento).

■ ■ 2.1.1.2. Identificación de los productos logrados



Teniendo en cuenta los indicadores de producto en los diferentes componentes del proyecto, describa sintéticamente los productos clave (key outputs) obtenidos por este proyecto

- a) 91837 docentes capacitados; b) 1616 escuelas dotadas de material didáctico; c) 4000 escuelas dotadas de bibliotecas escolares; d) 684 escuelas rehabilitadas y 39 escuelas de jornada completa construidas en los estados declarados en emergencia en diciembre de 1999; e) 100% de las Secretarías Educativas fortalecidas institucionalmente; f) 687 contratos de mantenimiento y 3234 Comunidades Educativas capacitadas; g) Dos estudios de preinversión realizados.
- 91.837 docentes capacitados en Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Educación ambiental
- 1.616 escuelas dotadas de material didáctico y 4000 escuelas dotadas de bibliotecas escolares
- 684 escuelas básicas rehabilitadas y 39 escuelas básicas de jornada completa, construidas en los estados declarados en emergencia en diciembre de 1999
- 100% de las Secretarías Educativas fortalecidas institucionalmente, 687 contratos de mantenimientos y 3.234 Comunidades Educativas capacitadas.
- Dos estudios de preinversión realizados: 1) sistema de Evaluación Institucional de Universidades y 2) Sistema de Asignación presupuestaria para las universidades públicas (Nacionales y Experimentales)

■ ■ 2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto



Mejorar la calidad de la educación Básica, reduciendo las tasas de deserción y repitencia y fortaleciendo la gestión del sector, apoyando el proceso de descentralización.

.- Reducir la tasa de repitencia y deserción al final del programa en un 60%



■ 2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome)

- A.** La tasa de repitencia en los primeros seis grados era del 30% para el periodo 1989-90, tal y como se señala en el documento del Programa. De acuerdo con los datos señalados en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, la tasa bajó para el lapso 2001-2002 a menos del 6%.

El indicador de deserción en la educación básica, según el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en su Memoria y Cuenta del año 2002, representaba el 3,4 %. El promedio de índice de deserción en los años 1999, 2000 y 2001 fue de 3,91%. Cabe destacar que para el inicio de la ejecución del Programa, la tasa de deserción estaba ubicada en 11,87% aproximadamente, lo que representa que ha disminuido en un 71%

Es importante destacar que el comportamiento de los indicadores anteriormente descritos no se pueden tomar como efectos directos del Programa, por cuanto no se llevó un control de los mismos.



Descripción de los logros del proyecto en relación con su Objetivo de Desarrollo (OD o propósito en el marco lógico del proyecto)

■ 2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

- A.**
- 1.- Mayor acceso de la población de escasos recursos al sistema educativo, por cuanto la dotación del material didáctico y de las bibliotecas escolares en las escuelas, han permitido que esta población consulte libros básicos e informativos y utilice herramientas interactivas para su aprendizaje.
 - 2.- Incremento de la participación de las Comunidades Educativas (Padres, Representantes y docentes) en la gestión educativa a partir de la capacitación realizada.

■ 2.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos

- A.** Los efectos e impactos futuros de un Programa, cuyo propósito es mejorar la calidad de la educación básica, entre otros son: el aumento del rendimiento escolar y la prosecución así como la disminución de las tasas de repitencia y deserción escolar en las escuelas intervenidas.

Sin embargo, debido a que los productos logrados son fundamentalmente la entrega de infraestructura y dotación de bienes, se podría esperar: a) aumentar la cobertura de la población estudiantil, por cuanto las rehabilitaciones de las escuelas han incluido posteriormente la construcción de nuevos módulos de infraestructura, a fin de atender el crecimiento de la matrícula estudiantil, lo que generó como se señaló antes reconsideraciones, variaciones y obras extras b) disminuir la deserción estudiantil en las escuelas intervenidas por el Programa, por cuanto la dotación del material didáctico y de las bibliotecas escolares permitirán que los estudiantes de escasos recursos tengan acceso a estos.

■ 2.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos)

- A.** Las condiciones favorables que deben darse para lograr el propósito del proyecto son:
- .- Que se mantenga como prioridad, tanto nacional como regional y local, la inversión en la calidad de la educación, ya que por esta vía se asegura el establecimiento de recursos financieros para realizar las acciones necesarias.
 - .- Coordinación eficiente entre los diferentes organismos del sector educativo, debido a que el propósito se alcanza con la acción de las diferentes instituciones que trabajan en este sector



(infraestructura, formación docente, tecnología educativa, bibliotecas, entre otros).

.- Participación por parte de los docentes, padres y representantes en la gestión educativa, con énfasis en el seguimiento de indicadores de calidad (rendimiento, repitencia, deserción, prosecución) a fin de realizar un seguimiento del alcance de las metas con el objetivo de introducir los ajustes necesarios

.- Vigilancia permanente por parte de las autoridades nacionales y de las Comunidades Educativas del rendimiento estudiantil a través de test estandarizados, a fin de introducir las mejoras necesarias para lograr el aprendizaje.

.- Establecer la descentralización del servicio educativo, por cuanto la transferencia de las competencias educativas permite el establecimiento de estrategias locales para aumentar la cobertura y la calidad de la educación. Además, la descentralización propicia mayor participación de los padres, representantes y docentes en la gestión educativa.

■ 2.1.2.5. Pregunta piloto No.1 (opcional). Distribución de los beneficios del proyecto en la población objetivo

A. No se observó inequidades en el acceso a los beneficios del Programa.

■ 2.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (opcional). Efectos adversos del proyecto

A. No.

■ 2.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (opcional). Contribución al logro de las metas nacionales / sectoriales / Estrategia de País

A. Los resultados alcanzados han contribuido parcialmente al logro de la estrategia sectorial del país y a la estrategia del Banco en el país, específicamente en el área social. La estrategia sectorial del país plantea "el acceso, permanencia y prosecución, con base en la respuesta a las necesidades sociales para garantizar condiciones de universalidad con equidad" (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, 2001: 93) y la estrategia del Banco en el país actual señala "fortalecer la educación básica, incluyendo el desarrollo de programas preescolares para desarrollar el capital humano y aumentar los ingresos esperados de la población" (Documento de País, Enero 2001:9). En este sentido, los datos sobre los resultados alcanzados evidencian el fortalecimiento parcial de la educación básica, debido a que se aumentó el acceso por parte de la población de escasos recursos a la educación básica, particularmente, en lo que se refiere al aumento de la cobertura y al acceso a los libros básicos, informativos y recreativos, así como de materiales didácticos para su aprendizaje. Sin embargo la data no nos permite evidenciar logros sobre prosecución y sobre la calidad de la educación.

Cabe destacar que el ejecutor no contó con un sistema de seguimiento y con estadísticas que permitieran establecer el comportamiento de los indicadores en el momento de inicio y final del Programa, relativos al acceso, permanencia y prosecución educativa a fin de establecer claramente la contribución directa del Programa en estos. Sin embargo, de acuerdo a una encuesta realizada por el organismo ejecutor, a los directores de las zonas educativas y de las secretarías educativas en el ámbito nacional, se registró que el 80% percibe que el Programa ha permitido aumentar el acceso a la educación a los niños y niñas pobres, debido a: a) que se aumentó el número de aulas, lo que permitió aumentar la cobertura y b) a la dotación de escuelas de bibliotecas escolares, lo que produjo que los estudiantes pobres pudieran consultar el material bibliográfico indispensable para su aprendizaje. El resto perciben que el programa contribuyó en la profesionalización del docente. (Ver Tabla No. 01)

■ 2.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (opcional). Adaptación del proyecto a cambios en el entorno

A. No.



2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR)

A. El Proyecto no incluyó ex ante cálculo de tasa de retorno.

2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica

A. No incluyó ex ante estimaciones de evaluación económica. Sin embargo, es importante destacar que el proyecto no contó oportunamente con los recursos de aporte local, lo que incidió que las metas establecidas en los planes operativos anuales se fueron retrasando de manera reiterativa. Adicionalmente los costos del proyecto se elevaron considerablemente por el incremento del índice de precios al consumidor que pasó de 2,095.2 en el año 1994 a 13,644.35 en los últimos años con lo cual los costos se incrementaron y las metas se redujeron sustancialmente.

2.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD)

Teniendo en cuenta la totalidad de los análisis realizados en esta sección 2.1.1 y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de desarrollo

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☒ Muy Insatisfactorio (MI)

A. No contribuyó satisfactoriamente a mejorar la calidad de la educación, por cuanto su énfasis estuvo en la infraestructura y dotación de bienes. Se podría decir que contribuyó a facilitar el acceso de la población de escasos recursos al sistema educativo. Es importante destacar que el proyecto tardó 10 años en ejecutarse desde la firma del contrato (28-12-93) y se canceló en el año 2002 el 14% de los recursos.

2.2. Análisis de la implementación

2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación

En una escala de 1 a 4 establezca la calidad de los siguientes elementos necesarios para medir el desempeño del proyecto:

1. Análisis de problemas	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
2. Estrategia de intervención	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
3. Identificación de efectos (outcomes) e impactos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Identificación de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Indicadores de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A



6. Indicadores de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Línea de base de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
8. Línea de base de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
10. Plan de monitoreo	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
11. Plan de adquisiciones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
12. Calendario de inversiones	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño

A. Durante el desempeño del proyecto se puede destacar, como factor positivo el establecimiento de los productos esperados por componentes, los cuales fueron señalados de forma clara en el Programa, permitiendo contar con información sobre el alcance de los mismos. Sin embargo la falta del establecimiento de una línea de base que permitiera identificar la situación inicial, así como la inexistencia del marco lógico y la carencia en el organismo ejecutor de un sistema de monitoreo, dificultó el seguimiento de la ejecución.

Es importante señalar que la estrategia de intervención en este Programa estuvo basada en el supuesto de la descentralización, debido a que en el momento del diseño de la operación esa era la estrategia establecida por el Ejecutivo. Sin embargo, el proceso de descentralización en el país no se materializó, salvo en algunas entidades federales en donde se transfirió personal del sector educativo del nivel central al nivel local, pero sin transferir las competencias y las asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo. Esta situación produjo en el desempeño del Programa que el nivel central siguiera decidiendo la inversión en los distintos componentes, a pesar de la existencia de planes de inversión local.

La lección aprendida en este Programa en relación con la ejecución a través de sistemas descentralizados, es que la ejecución depende de la capacidad institucional instaladas en cada una de las entidades federales en donde se ejecutó el Programa, las cuales, no son solamente diversas y heterogeneas, sino que en su mayoría son muy débiles, debido a las dificultades presupuestarias y a la precariedad de la cuantía de personal técnico idóneo. Por esta razón, se debe a futuro contar con un análisis institucional que permita visualizar las fortalezas y debilidades de las diferentes organizaciones e instituciones involucradas en la ejecución con el objetivo de precisar cuáles componentes, se pudieran realizar de forma descentralizadas y cuáles de formas centralizadas.

En el Capítulo III. Ejecución del Programa, se diseñó la creación de una Unidad Coordinadora del Programa, que debía programar, hacer seguimiento y evaluación del Programa. Esta Unidad dependía al igual que los organismos coejecutores del Ministro. En la práctica esta situación no funcionó, ya que el Coordinador de la Unidad Ejecutora tenía el mismo rango que los directores de los organismos coejecutores, lo cual le dificultaba que se le asumiera como coordinador, dado que los directores le reportaban al Ministro y realmente esta Unidad se concentró en coordinar las actividades establecidas en el componente de rehabilitación y dotación.

Es importante para futuras operaciones realizar un estudio sobre el establecimiento de una unidad ejecutora separada de la institucionalidad del sector, ya que dificulta por un lado, la ejecución del Programa, ya que las unidades funcionales existente en el organismo ejecutor, la perciben como algo externo, sin que se produzca en el organismo ejecutor, la retroalimentación y la transferencia de conocimiento sobre procedimientos, metodologías y mecanismos a seguir en la ejecución del



proyecto.

Por otro lado, pone en riesgo la sostenibilidad del Programa, ya que al percibirse como algo ajeno al Ministerio, los logros alcanzados no se mantienen en el tiempo, ya que poca gente dentro de la organización no sólo no lo conocen, sino que no se sienten parte de ellos.

■ 2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas)

A. Las medidas alternativas que se recomiendan para mejorar la medición del desempeño en el diseño de futuros proyectos son:

- .- Contar con la línea de base, estableciendo claramente los indicadores de entrada.
- .- Construir el Marco lógico, indicando en el Programa que la revisión de éste debe hacerse de forma periódica.
- .- Asignar recursos del financiamiento para la contratación de una firma independiente que realice el seguimiento y monitoreo de la ejecución del Programa.
- .- Es necesario incluir en el diseño como parte de las inversiones a financiar actividades vinculadas con la recolección, sistematización y análisis de información que nos permita medir calidad de la educación a través de instrumentos, tales como: test estandarizados a los estudiantes para medir su rendimiento, encuestas a los docentes sobre la aplicación en aula de los conocimientos adquiridos en la capacitación, test a los repitientes que permita conocer la causa de su situación, entre otros.
- .- Diseño de un sistema de administración financiera para el Programa.
- .- Incluir como parte de las condiciones previas al primer desembolso la contratación de una firma independiente para el seguimiento y monitoreo de la ejecución del Programa asignando recursos en el Programa para su ejecución.

■ 2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas)

A. Las medidas adoptadas para mejorar los aspectos previstos en el diseño del proyecto en relación con la medición del desempeño fueron:

1.- Título: Revisión anual de la ejecución del Programa con los involucrados

Conclusión: Efectuar reuniones anuales para analizar la situación del Programa con la participación de los involucrados permitió identificar los problemas y determinar los ajustes necesarios para realizar de forma efectiva y eficiente el Programa.

Explicación: Debido a que el organismo ejecutor no contó con un sistema de monitoreo que le permitiera medir sistemáticamente el comportamiento de los indicadores relacionados con los componentes, se realizaron reuniones anuales de trabajo con los representantes de los organismos coejecutores y con los coordinadores de las Unidades Estadales a fin de revisar la situación del Programa de forma integral. Las conclusiones, productos de estas reuniones de trabajo fueron incorporada en los planes operativos anuales y en consonancia se establecieron los presupuestos anuales del Programa. En el desarrollo de esta actividad se presentaron las siguientes limitaciones: a) la alta rotación del personal involucrado en la ejecución del Programa y b) la asignación no oportuna de los recursos financieros.

2.- Título: Lecciones aprendidas del Programa

Conclusión: La identificación de las lecciones aprendidas del Programa permite conocer las acciones que resultaron positivas y negativas, identificando sus causas, con el objetivo de que las mismas sean tomadas en cuenta en el diseño de nuevos proyectos en el sector.

Explicación: Durante el último año de ejecución se contrató consultores individuales para identificar y analizar las lecciones aprendidas del Programa, con el objeto de que las mismas sean consideradas en el diseño de nuevos proyectos en el sector. Se cuenta con un documento de



lecciones aprendidas en materia institucional, financiera y en el área educativa, que permite identificar cuáles acciones fueron exitosas y cuáles deben evitarse en futuros proyectos en el sector.

2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto



En una escala de 1 a 4 califique el grado de cumplimiento y la calidad de las siguientes tareas que deben ser realizadas por el Organismo Ejecutor para generar información necesaria para la medición de desempeño del proyecto:

Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección de información de línea de base de efectos

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☒ N/A

Recolección de información de línea de base de productos

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☒ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre insumos disponibles y actividades realizadas

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación

A. El Programa no contó con el establecimiento de la línea base de los productos y de los efectos de los productos esperados. Por tanto, no se puede evaluar su contribución al propósito del Programa.

El organismo ejecutor no contó con un sistema de seguimiento que le permitiera monitorear la ejecución del Programa y realizar los ajustes necesarios de forma oportuna, a pesar de que la UCEP contrató la firma consultora CYNNER Consultores como parte del cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso (EE. Cls. 4.02.f). con recursos de aporte local, conforme a lo contemplado en el presupuesto del Programa. Sin embargo no se concretó un sistema de seguimiento, debido a la alta rotación del personal y a la no asignación oportuna de los recursos de aporte local.

Adicionalmente, el personal de la Unidad Coordinadora del Programa (UCEP), así como de las Unidades Coejecutoras en las entidades federales (UCER's) y en los organismos coejecutores (CENAMEC, Biblioteca Nacional, FEDE), tuvo una alta rotación. Razón por la cual, a pesar de que en los informes semestrales de seguimiento y en las ayudas memoria de las misiones de administración se identificaron problemas y se sugirieron ajustes, estos no se realizaron.

2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)

A. A fin de obtener la información necesaria para medir el desempeño durante la ejecución se realizó:



1.- Título: revisiones anuales de los alcances de la ejecución.

Conclusión: Debido a las dificultades de contar con estadísticas sobre indicadores cuantitativos y cualitativos referidos a los productos alcanzados en el Programa, es imperativo realizar reuniones anuales con las autoridades del sector, con los involucrados en la ejecución del Programa. Esto permitirá por un lado obligar a los organismos coejecutores recolectar y sistematizar la información necesaria para medir el desempeño del Programa y por otro establecer las acciones necesarias para mejorar la ejecución.

Explicación: durante los últimos cinco años del Programa se realizaron reuniones anuales entre los coejecutores y las autoridades del sector que permitió contar con la información requeridas para medir el desempeño del Programa, ya que el ejecutor no contó con recursos financieros que le permitiera instrumentar un sistema de seguimiento y monitoreo del Programa. La data fue obtenida a través de los representantes de los coejecutores, quienes comparaban lo planificado en sus planes operativos anuales con lo ejecutado, identificando las fortalezas y debilidades para el alcance de las metas. Esta situación de recolección y sistematización de la información a través de quienes ejecutaban representó siempre un riesgo, en término de la poca objetividad de la información, además de que la alta rotación del personal involucrado en la ejecución del Programa no permitió que los asistentes en las reuniones conocieran en detalle las acciones ejecutadas por sus antecesores, lo que dificultó el análisis de las fortalezas y debilidades.

2.- Título: Misiones de Administración.

Conclusión: Realizar misiones de administración permite revisar la situación de la ejecución, y recomendar los ajustes para mejorar el desempeño del Programa, los cuales serán instrumentados, siempre y cuando se asegure la permanencia del personal involucrado en la ejecución del Programa.

Explicación: se realizó una misión de administración por año durante la ejecución desde 1995 -año en que fue declarado elegible el Programa para desembolsos- hasta el año 2003, en donde de forma conjunta funcionarios del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Unidad Coordinadora del Programa, representantes del CENAMEC, del Instituto Autónomo de Biblioteca Nacional, la Fundación de Edificaciones Escolares, FEDE) y el Banco (funcionarios de la Representación y de la Sede), revisaban la situación del Programa y establecían recomendaciones para mejorar su desempeño. Sin embargo, la recurrente dificultad presentada fue la alta rotación del personal directivo y técnico involucrado en la ejecución del Programa que no posibilitó la operacionalización de los ajustes.

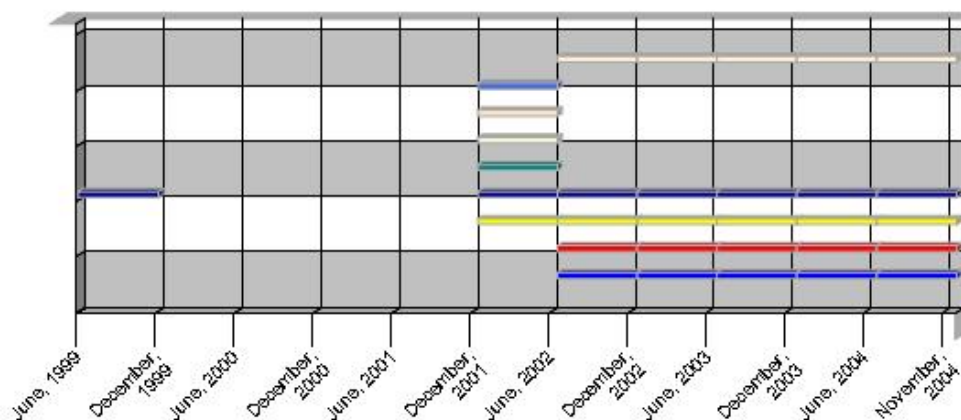
■ 2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas)

- A.**
- .- Establecer indicadores de desempeño, de resultados y de efectos esperados. Para esto es necesario la definición de la línea de base para medir los resultados y efectos logrados en la población objetivo y en un grupo control.
 - .- Aplicar test estandarizados a los estudiantes que permitan medir el rendimiento estudiantil.
 - .- Monitorear la aplicación por parte de los docentes de los conocimientos adquiridos en los cursos de capacitación realizados a estos.
 - .- Establecer un mecanismo de supervisión y atención a los repitientes.
 - .- Supervisar las obras a través de firmas externas contratadas para tal fin.
 - .- Realizar reuniones anuales para revisar la ejecución con los involucrados en el Programa, incluyendo una muestra de los beneficiarios, ya que esto permitirá conocer la situación del programa, introducir las modificaciones necesarias para mejorar su eficiencia y efectividad.

■ 2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)



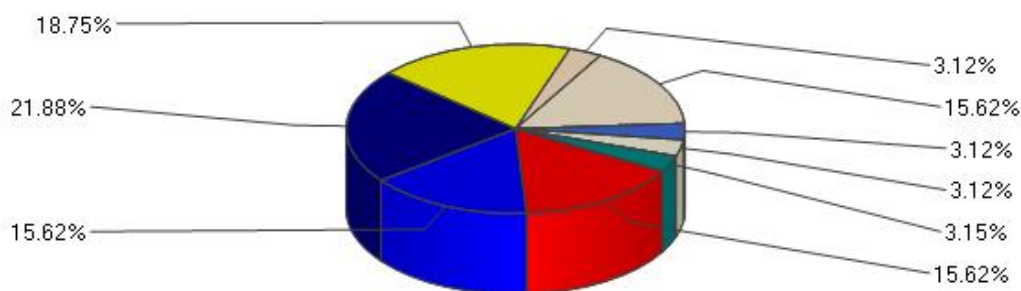
Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP



- Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora
- Escasez de fondos de contrapartida
- Capacidad institucional de la agencia ejecutora
- Coordinación inter-agencias
- Diseño proyecto/componentes
- Desempeño Proveedor/Contratista
- Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales
- Sobrecostos
- Executing agency Policy changes

Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto

Factores que afectaron la ejecución del proyecto según número de ocurrencias en el ISDP



- Escasez de fondos de contrapartida
- Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora
- Coordinación inter-agencias
- Capacidad institucional de la agencia ejecutora
- Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales
- Executing agency Policy changes
- Sobrecostos
- Desempeño Proveedor/Contratista
- Diseño proyecto/componentes

Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto



■ ■ 2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

■ ■ 2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos

- A.**
- .- Baja capacidad institucional que se evidenció en una débil coordinación institucional entre los diferentes coejecutores del Programa, así como en la falta de acompañamiento técnico y de supervisión de la ejecución. Adicionalmente, esta debilidad se evidenció tanto en el diseño de los proyectos de obras, como en la lentitud de los procesos de licitación, que trajo como consecuencia variaciones, reconsideraciones y obras extras elevadas.
 - .- Asignación no oportuna de los recursos de aporte local, lo cual dificultaba la planificación y alcance de los resultados.
 - .- Alta rotación del personal que integraban la Unidad Coordinadora del Programas, las Unidades Coejecutoras (UCER's) y de los organismos coejecutores.
 - .- El proceso de descentralización no se materializó en el país, lo que ocasionó que se continuara en el nivel central tomando las decisiones sobre las inversiones, pese a la existencia de planes locales.

■ ■ 2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos

- A.** La permanencia del personal técnico a cargo del subcomponente de dotación de bibliotecas escolares, el cual fue el único que en términos de cantidad y calidad, contribuyó positivamente a la obtención del producto.

■ ■ 2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A.** La efectividad del programa en término de mejorar la calidad de la educación básica y fortalecer la gestión del sector, apoyando el proceso de descentralización estuvo limitada por varios factores: el primero de ellos es que la descentralización del sistema educativo no se materializó y por tanto la gestión de este sector siguió de forma centralizada. El segundo factor fue la debilidad institucional observada en las zonas y secretarías educativas, que limitaron la mejora de la calidad de la educación, ya que la coordinación entre los distintos organismos involucrados fue baja y adicionalmente hubo una alta rotación del personal, lo que no contribuyó a establecer una curva de aprendizaje que elevara la capacidad institucional del sector.

Además de lo anterior, debe agregarse que las dificultades observadas en el manejo oportuno de la administración de los recursos financieros, ocasionó demora en la ejecución, por cuanto los organismos que realizaban la administración delegada de los recursos del Programa (FONVIS, FUNDAESCOLAR y FEDE) no fueron ágiles en las transferencias a las entidades federales para procesar los pagos a las firmas y consultores contratados.

■ ■ 2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A.** Debido a que la ejecución de este Programa data de 1993, si tomamos en cuenta la fecha de su firma y, desde 1995, si se asume la fecha de elegibilidad de desembolso, se puede concluir que no hubo factores que contribuyeran positivamente al logro de los efectos del Programa a tiempo.

■ ■ 2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas

■ ■ 2.2.4.1. Análisis de gestión

- A.** Las lecciones aprendidas en la gestión realizada para alcanzar los resultados fueron:

1.- Título: Diseños estandar de los proyectos de rehabilitación de las escuelas.



Conclusión: los proyectos de educación que incluyan modelos de diseños estandar para la rehabilitación de escuelas, deben ser adecuados a las necesidades particulares en donde se va a intervenir, y deben tomar en cuenta la tendencia de crecimiento de la población estudiantil a fin de que la inversión sea sostenible.

Explicación: durante los primeros años de ejecución, se observó de forma permanente que los modelos de diseños estandar para la rehabilitación de las escuelas, elaborados por la Fundación para las Edificaciones Escolares (FEDE), no fueron adecuados inicialmente a la realidad en donde se intervino, y no tomaron en cuenta la tendencia de crecimiento de la matrícula, lo que trajo como consecuencia posteriormente variaciones de precios, reconsideraciones y obras extras. En los últimos tres años de ejecución se decidió de común acuerdo con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, que aquellas Unidades Coejecutoras Estadales que no ajustaron los diseños y que por esta razón tuvieron reconsideraciones, variaciones y obras extras, éstas se financiaría con aporte 100% local provenientes de las gobernaciones. Esto permitió disminuir considerablemente esta situación.

2.- Título: Mecanismo de Pago directo y oportuno a las firmas Contratadas para la rehabilitación de las escuelas.

Conclusión: el pago oportuno de las valuaciones de las obras de rehabilitación de las escuelas permitió ejecutar las mismas de forma oportuna en los últimos dos años de ejecución del Programa.

Explicación: durante la ejecución se observó lentitud por parte de las Unidades Ejecutoras Estadales (UCER's) en el pago de las valuaciones, debido a los múltiples pasos y procedimientos establecidos en las Gobernaciones de Estados, ya que los recursos del Programa al ser transferidos a las gobernaciones pasaban a ser parte de su patrimonio y de su presupuesto, y por tanto, los pagos se realizaban de acuerdo con los procedimientos establecidos en cada una de ellas. Durante los últimos dos años se estableció en el Programa un sistema de pago directo a las empresas, a través del ente que administraba los recursos financieros del Programa (inicialmente fue el FONVIS, luego FUNDAPRESCOLAR y el último año de ejecución fue FEDE). Este sistema de pago funcionó de la siguiente forma: una vez aprobada las valuaciones por las gobernaciones y las contraloría de cada Estado, la tramitaban ante la Unidad Coordinadora del Programa, indicando que fueran transferidos los recursos directamente a la empresa. La Unidad Coordinadora revisaba y enviaba al organismo administrador la solicitud de pago y éste lo realizaba directamente a la empresa. Este procedimiento permitió que las obras se realizaran en los últimos dos años sin contratiempo.

■ 2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas)

A. 1.- Título: Monitoreo y Seguimiento del Programa:

Conclusión: Que el Organismo Ejecutor cuente con un sistema de monitoreo desde el inicio del Programa, permite aplicar medidas para adecuar la estrategia del Proyecto oportunamente. Para ello, es imprescindible contar con el marco lógico del Programa, el cual debe actualizarse anualmente con el concurso de los involucrados.

Explicación: Si el gerente del Programa hubiese contado con un sistema de seguimiento desde el inicio de la ejecución, con suficientes recursos financieros para llevarlo a cabo en el ámbito nacional y con una permanencia en su cargo, se hubiera tomado oportunamente medidas que permitieran alcanzar los resultados esperados en el Programa.

■ 2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto

Con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (outputs) obtenidos por el proyecto en forma oportuna, en la cantidad y con la calidad esperadas y a los costos presupuestados, califique la implementación del proyecto



☐ Muy Satisfactorio (MS)
 ☐ Satisfactorio (S)
 ☐ Insatisfactorio (I)
 ☒ Muy Insatisfactorio (MI)

- A. Debido a que los productos alcanzados no se realizaron ni en la cantidad ni con la calidad esperada ni en tiempo razonable. Además de ello, debe agregársele que en el caso de las rehabilitaciones de las escuelas, se hicieron a costos por encima del 50% planificado.

2.3. Análisis de Sostenibilidad

2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

2.3.1.1. Áreas fortalecidas o mejoradas por el proyecto

Identifique las áreas institucionales / organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Fortalecido / Mejorado	Si	No	N/A	Nivel		
				Nac	Reg	Loc
1. Marco legal y regulatorio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1. Capacidad de la alta gerencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3. Capacidad de sistemas de información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M y E)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5. Servicio al cliente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Estructura funcional y organizacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Planeación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Presupuestación / Gerencia financiera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



- | | | | | | | |
|---|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 10. Adquisiciones | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. Auto-evaluación, auditoría y rendición de cuentas | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

■ 2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país

- A.** .- Se dotó a 4000 escuelas de bibliotecas escolares.
 .- Se conformó un registro de empresas consultoras, constructoras y proveedoras de bienes en el ámbito nacional, estatal y local.
 .- Se capacitó en materia de mantenimiento preventivo y gestión educativa a 3234 comunidades educativas.

■ 2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor

- A.** .- El proyecto ha dejado instalado en el organismo ejecutor conocimiento sobre procesos de selección para la contratación de servicios de consultorías, obras y bienes.

■ 2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al DIO

Califique la contribución del proyecto al desarrollo institucional / organizacional en el país prestatario y el Organismo Ejecutor

- ☐ Muy Relevante (MR) ☐ Relevante (R) ☐ Poco Relevante (PR) ☒ Irrelevante (I)

- A.** El proyecto contribuyó dotando a 4.000 escuelas de bibliotecas escolares con 1046 ejemplares, correspondientes a libros básicos, informativos, de apoyo al docente y recreativo. Del resto, no se registró fortalecimiento institucional, lo cual, entre otros elementos, se debe a la alta rotación del personal, la inoportuna asignación de los recursos locales y la debilidad de coordinación entre los distintos actores involucrados en su ejecución.

■ 2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

■ 2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto

- A.** Debido a que no se cuenta con un sistema ordenado y sistemático para la asignación oportuna de los recursos financieros requeridos, permanencia del equipo involucrado en la ejecución del programa ni coordinación adecuada entre los distintos organismos coejecutores, no se espera que los productos obtenidos con el Programa sean sostenibles.

■ 2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad



En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existan los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos e impactos iniciados por el proyecto y definidos en 2.3.2.1.:

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora Bajo **1** **2** **3** **4** Alto ☐ N/A



2. Marco legal y regulatorio	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input checked="" type="checkbox"/> N/A
3. Arreglos institucionales y capacidad organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
6. Personal idóneo	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto <input type="checkbox"/> N/A

2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad

A. La sostenibilidad va a depender en gran medida de la asignación oportuna de los recursos financieros. A la fecha, la asignación oportuna de los recursos de contrapartida local ha sido baja y ha traído como consecuencia el retraso del alcance de las metas previamente establecidas.

La alta rotación del personal involucrado en la ejecución de los componentes del Programa, tanto en la Unidad Ejecutora como en las Unidades Ejecutoras Estadales y en los diferentes organismos coejecutores, imposibilitan la sostenibilidad, ya que no se logra alcanzar la curva de aprendizaje, lo que ocasiona lentitud en la ejecución, alcance parcial de los resultados o alcance con cuestionables resultados desde el punto de vista cualitativo.

La baja coordinación entre los distintos actores involucrados en el Programa dificulta la sostenibilidad, debido a que la calidad de la educación es el resultado de la coordinación de los resultados esperados en los distintos componentes. Por esta razón, si se entrega la dotación de libros y de materiales didácticos, pero si no se rehabilitan o se mantienen las escuelas o no se tiene un personal docente actualizado, o no se crean los comités de mantenimiento, se hace difícil que se mantenga en el tiempo la inversión, ya que la misma sin duda se deteriorará.

2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad

A. La sostenibilidad de los productos puede ser posible si se resuelve las tres situaciones señaladas en el punto anterior.

2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas)

A. Debido a la alta rotación de las autoridades, gerentes y personal, así como la asignación no oportuna de los recursos no se pudo tomar medidas eficaces que permitieran mejorar la sostenibilidad del Programa.

2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas)



- A.** 1.-Título: Permanencia del personal idóneo involucrado en el Programa al menos tres años después de terminado el Programa.
 Conclusión: Si se mantiene el personal idóneo involucrado en el alcance de los productos del Programa, se pudiera mantener las acciones alcanzadas y probablemente se aumentaría el alcance de las metas previamente establecidas.
 Explicación: Si se lograra a través de la firma de un acuerdo con las autoridades nacionales, regionales y locales que el personal idóneo involucrado en la ejecución de los componentes del Programa se mantuviera, sería posible mejorar la sostenibilidad del Programa, ya que la curva de aprendizaje se mantendría.
- 2.-Título: Asignación oportuna de los recursos financieros
 Conclusión: si se asignara oportunamente los recursos financieros, se pudieran alcanzar los resultados esperados en tiempo y costo razonable.
 Explicación: A fin de alcanzar los resultados esperados en los programas, es necesario contar con los recursos financieros requeridos, ya que de lo contrario se produce demora en la ejecución, lo cual ocasiona incremento de los costos relacionados con las acciones que deben realizarse.
- 3.- Título: Mantenimiento de las Obras y Bienes adquiridos en el Programa
 Conclusión: si los Comités de Mantenimiento creados puedan realizar el mantenimiento preventivo de las infraestructuras escolares, de los libros y del mobiliario escolar, la inversión será sostenible. Para ello, es indispensable contar con recursos financieros oportunos y contar con personal capacitado para tal fin.
 Explicación: Los Comités de Mantenimientos creados requieren para asegurar el buen funcionamiento de las escuelas, de recursos financieros que les permitan realizar tanto las acciones preventivas como las reparaciones necesarias. Igualmente requieren de capacitación en materia de mantenimiento preventivo de planta física y de bienes escolares a fin de que la inversión perdure en el tiempo.
- 4.- Coordinación eficiente entre los Organismos del Sector
 Conclusión: La coordinación eficiente entre los diversos organismos del sector permite la sostenibilidad, ya que asegura la complementariedad de las acciones y la racionalidad de la inversión.
 Explicación: Si se logra establecer un mecanismo eficiente de coordinación entre los diversos actores involucrados en el Programa, se garantiza la oportuna entrega de resultados con calidad y costos razonables.

■ 2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad

- A.** .- La asignación oportuna de los recursos de acuerdo con el plan operativo anual del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y de los planes regionales y locales (Gobernaciones y Alcaldías).
 .- La negociación de un plan de coordinación inter - organismos que permita la ejecución integral de los componentes.
 .- Que se mantenga al menos por tres años consecutivos al personal idóneo involucrado en los componentes.
 .- Establecer un plan de capacitación para los docentes en donde se solicite de forma explícita la negociación de los horarios con los docentes.
 .- Se establezca un sistema de seguimiento sobre la situación de los productos alcanzados con el Programa.
 .- Se amplíe la creación y el fortalecimiento de las comunidades educativas y de los comités de mantenimiento.

■ 2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto

Con base en los análisis previos y las perspectivas del plan de acción, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres años

☐ Muy Probable (MP) ☐ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☒ Improbable (I)



- A. Debido a la alta rotación del personal involucrado en las diferentes instancias del Programa, no se espera que el proyecto sea sostenible, ya que los factores que inciden para que ésta se produzca no recibieron durante la ejecución del Programa atención por parte de las autoridades nacionales.

2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor

2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas



Evalúe el desempeño del Organismo Ejecutor (incluyendo co-ejecutores y la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto) en las siguientes áreas:

1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (información de línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
5. Capacidad gerencial de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
6. Oportunidad en el cumplimiento de políticas, procedimientos y cláusulas contractuales	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
8. Eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A
10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/>	N/A

2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas)

- A. No se registró durante la ejecución medidas eficaces sobre estructura, organización y procesos en la Unidad, que permitieran lograr los resultados. Por el contrario, la mayor dificultad que tuvo la Unidad Coordinadora del Programa fue que en la práctica no funcionó como un ente coordinador, sino como una instancia que tramitaba administrativamente los procesos de obras, bienes y servicios de consultorías, ya que tenía el mismo rango que las otras instancias involucradas en el Programa y también, debido a la alta rotación de su personal.

2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas)



- A.**
- .- Se debe establecer los perfiles del personal
 - .- Incluir en los proyectos que contempla la ejecución a través de diversos actores, el establecimiento de un comité de coordinación conformado por los gerentes encargados de los componentes en las instituciones coejecutoras. Este comité deberá responder a la máxima autoridad del organismo ejecutor.
 - .- Establecer un sistema de seguimiento permanente que reporte con una frecuencia acordada entre las partes a la gerencia del Programa, a los encargados de los componentes, a la máxima autoridad del organismo ejecutor y al Banco.
 - .- Realizar reuniones de análisis de involucrados anualmente.

■ 2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor

Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados y en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☐ Muy Satisfactorio (MS)
 ☐ Satisfactorio (S)
 ☐ Insatisfactorio (I)
 ☒ Muy Insatisfactorio (MI)

- A.** El desempeño fue muy insatisfactorio, debido a la alta rotación del personal en las diferentes instancias de la ejecución, a la débil coordinación entre los organismos involucrados y a la asignación inoportuna de la contrapartida local.

■ 2.5. Bases para la Evaluación Ex-post

■ 2.5.1. Previsiones para la Evaluación Ex-post

Si esta operación, de acuerdo con el Contrato de Préstamo, requiere una evaluación ex-post, proporcione la siguiente información sobre las previsiones tomadas (revisar acuerdos entre el Banco, Prestatario y Ejecutor en la Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto):

1. ¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?

- ☐ Si
☒ No

2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha de comienzo :

Fecha de terminación :

3. ¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

- ☐ Banco
☐ Prestatario

¿Cuánto es el costo estimado (USD)? : \$0.00

4. ¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para realizar la evaluación ex post?



- ☐ Recursos de préstamo BID
- ☐ Recursos del prestatario
- ☐ Otras fuentes

A.

■ 2.5.2 Análisis de capacidad para la evaluación ex-post

A. El organismo actualmente cuenta con una débil capacidad institucional para funcionar. Por lo que no se espera que tenga posibilidad de recolectar, analizar y reportar la información sobre el logro de los futuros efectos del Programa.

■ 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

■ 2.6.1. Lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales

 Si es pertinente, utilice los siguientes campos para identificar lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales a las presentadas en secciones anteriores en la perspectiva de mejorar el diseño y la implementación de futuros proyectos.

■ N/A



Memorando del Ejecutor

■ ■ 3.1. Memorando del Ejecutor

■ ■ 3.1. Memorando del Organismo Ejecutor (Sección del PCR escrita por el Prestatario / Ejecutor)

Memorando del Ejecutor





Minutas del CRG

■ ■ 4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)

Minutas del CRG





Anexos

■ ■ Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)

Categoría	Original				Actual				Brecha			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0				

■ ■ Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	
	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	

■ ■ Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados

■ ■ 1. Capacidad del Organismo Ejecutor

- A. Según lo acordado en el contrato de préstamo, se contrató instituciones externas a la UCP, para la administración de los recursos, esto representó una debilidad para el control de los recursos. Si bien, los mecanismos iniciales para la transferencia de fondos a las distintas entidades coejecutoras eran eficientes, la administración financiera descentralizada presentó dificultades de diferente orden y magnitud en los distintos estados participantes. Desde el punto de vista financiero las principales dificultades enfrentadas en los entes coejecutores fueron: lentitud en el procesamiento de los pagos, retrasos en la rendición de las inversiones, diferencias en los procedimientos administrativos para la autorización de los pagos y bajo control de los recursos del Programa. Para agilizar los procesos de pago de manera que se garantizara la rehabilitación de escuelas en el plazo vigente para desembolsos, durante los dos últimos años de ejecución y para la construcción de escuelas para la emergencia (partida: recursos reasignados), la UCP centralizó el proceso de pagos a los contratistas, para lo cual utilizó organismos del Ministerio de Educación como FEDE y del Gobierno Nacional como BANDES. Este procedimiento, agilizó de forma sustancial el tiempo requerido para procesar los pagos a los contratistas y presentar la rendición de las inversiones al Banco, mejorando el control de los recursos por parte de la UCP.



2. Sistema Contable y Control Interno

- A. El diseño descentralizado para la ejecución financiera del Programa precisaba la creación de un sistema que asegurara la preparación, coordinación y control de información suministrada por un número importante de participantes, sin embargo, debido a que el sistema contable y la administración financiera fueron contratados externamente la UCP no desarrolló un sistema integrado de información desde el inicio del Programa. A pesar de la experiencia del organismo contratado en la administración de proyectos con organismos multilaterales, el desarrollo de un sistema contable separado de la Unidad Coordinadora y demás unidades coejecutoras, no contaba con los mecanismos de información y conciliación indispensables para que el sistema de contable y el control interno fueran totalmente confiables. Para subsanar las dificultades causadas por las debilidades del sistema de información, la UCP desarrolló procedimientos extra contables que le permitieron disponer de información relativamente más confiable y oportuna.

3. Calidad de la información financiera

- A. La UCP desarrolló instrumentos para mejorar la calidad y oportunidad de la información requerida por el Banco para el seguimiento del Proyecto. Es así como generó sistemas de control para la presentación de desembolsos, demostración de inversiones de aporte local y control del efectivo, los recursos del fondo rotatorio y del aporte local. No obstante, los estados financieros auditados reflejaron las debilidades del sistema contable expuestas en el punto anterior, debido a la ausencia de mecanismos de conciliación adecuados entre los organismos participantes, y a la calidad extra contable de los controles desarrollados por la UCP.

4. Estados Financieros Auditados

- A. En el ejercicio 2002 se subsanaron las siguientes salvedades reportadas desde la auditoría de 1999: a) las diferencias en el estado de inversiones y b) la conciliación del efectivo en poder de los estados coejecutores. Para el cierre de 2003 se espera que concluya la conciliación del efectivo de aporte local en poder de los organismos adscritos al Ministerio de Educación. Las salvedades expresadas por los auditores se originan en a) disgregación entre el ente administrador del Programa –la UCP y el contador –el FONVIS b) ausencia de mecanismos de información, c) desconocimiento de los requisitos del Banco debido a la rotación del personal y d) debilidad en la contabilidad por falta de un sistema adecuado para el registro de las transacciones del Programa. Es importante señalar sin embargo el esfuerzo demostrado por la UCP para subsanar las salvedades a los estados financieros, en función de disponer de informes financieros auditados, ajustados a los requisitos del Banco.

5. Lecciones Aprendidas

- A. Dos elementos que retardaron la ejecución y dificultaron el seguimiento del Programa fueron el mecanismo de ejecución descentralizado y la separación de la UCP de la administración financiera y contables. Tomando en consideración la falta de experiencia en la ejecución y seguimiento de Proyectos con financiamiento del Banco, la ejecución descentralizada, a pesar de que constituyó un elemento de retardo en la ejecución Programa, es a la vez un valioso aprendizaje, tanto para la unidad coordinadora, como para las unidades coejecutoras participantes. A pesar de que se crearon unidades en los distintos estados, para ejecutar el proyecto de forma descentralizada, se enfrentaron dificultades para el uso eficiente de los recursos debido a las trabas administrativas y de control, que fueron diferentes, en cada uno de los estados, y que conforme a lo expresado, representaron un motivo de atraso para el Proyecto. La contratación de un ente externo a la UCP, e inclusive del Ministerio de Educación, para la administración financiera y del sistema contable, constituyó una limitación a la oportunidad y confiabilidad de la información financiera y al control interno. Para suplir esta deficiencia y mejorar la información financiera y el control del Proyecto, la UCP desarrolló instrumentos extracontables, que si bien mejoraron la información financiera del Proyecto, también generó un incremento en los esfuerzos de información, seguimiento y conciliación, sin haber desarrollado en la UCP la experticia total para la implantación de un sistema contable para el Proyecto, considerando que los mecanismos desarrollados fueron extracontables. Para futuros proyectos, especialmente los descentralizados, debido a que se requiere la participación de un número importante de organismos que reciben, utilizan, controlan y



rinden fondos, se recomienda que se prevea centralizar en la Unidad Coordinadora la responsabilidad de generar los sistemas de control administrativo, financiero y contable para que ésta información sea un elemento de apoyo para el seguimiento del Proyecto. Es necesario entonces, que se prevean los recursos y mecanismos necesarios para generar los sistemas de información requeridos.

■ ■ Anexo 2 – Ultimo ISDP

[Ultimo ISDP](#)

■ ■ Anexo 3 – Información del LMS

[LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos \(operaciones asignadas, eventos\)](#)

■ ■ Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

[Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto](#)



■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

[PCR - Anexo Documental](#)



VENEZUELA
MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO EDUCACIÓN BÁSICA
PRÉSTAMO 779/OC-VE

INFORME DE TERMINACION DE PROYECTO (PCR)

ACTA DEL CRG

(27 de Julio de 2004)

I. PARTICIPANTES

Participaron: Juan Manuel Fariña (RE3/SO3) quien presidió el Comité; Francisco Baquero (COF/CVE); Xiomara Alemán (COF/CVE); Martha Arbelaez (COF/CVE); David Ochoa (COF/CVE); Humberto Gobitz (RE3/OD5); Laura Profeta (LEG/OPR); Diego Buchara (LEG/OPR) Javier León (RE3/RE3); Lorenzo Escondeur (RE3/RE3); Herald Laguzzi (Consultor); Paulina González-Pose (RE3/SO3); Adriana Maraviglia (ROS/PMP); Angela Cuesta (RE3/SO3); y Jaime Vargas (RE3/SO3) quien actuó como secretario.

II. COMENTARIOS RECIBIDOS

Se recibieron comentarios escritos de ROS/PMP y RE2/SO2.

III. TEMAS DISCUTIDOS POR EL CRG

El CRG destaco la calidad y organización del documento presentado, así como la claridad para plantear el nivel de logro alcanzado por el Programa. Los temas discutidos y acuerdos alcanzados fueron los siguientes:

- **Lecciones aprendidas.** Varias intervenciones señalaron la necesidad de enfatizar cuales fueron las lecciones aprendidas en la ejecución de un proyecto que se basaba en un supuesto (descentralización del sistema educativo) que no se cumplió desde el inicio del mismo. A este respecto hubo acuerdo en destacar que es esencial en la etapa de diseño llevar a cabo: (i) un buen análisis sobre la ejecución del proyecto; (ii) un completo análisis institucional, en especial en un país como Venezuela, en el cual existe una profusa gama de instituciones en el sector educación, con poder de decisión sobre actividades que deben ser implementadas por una unidad ejecutora de un Programa en el sector; y (iii) la necesidad de que los proyectos en educación funcionen como un catalizador de políticas incorporadas en la estrategia educativa del país.

- **Medidas correctivas durante la ejecución del Programa.** Se analizaron las razones por las cuales fue muy dificultoso tomar medidas correctivas a medida que se avanzaba en la ejecución del Programa y se comprobaba que este no estaba cumpliendo las metas. Se señaló que a pesar de que las sucesivas recomendaciones durante las misiones anuales que se llevaron a cabo, la ejecución se vio permanentemente afectada por problemas de debilidad institucional, poca asignación de recursos, y alta movilidad de personal. Por otro lado, el Gobierno de Venezuela no estuvo de acuerdo en una cancelación anticipada del Programa.
- **Algunas recomendaciones adicionales para reforzar el PCR.** (i) explicar mejor como funcionó la coordinación con el Banco Mundial; (ii) explicar las lecciones aprendidas en términos de la ejecución a través de sistemas centralizados versus descentralizados; (iii) profundizar las dificultades e insuficiencias en términos de análisis institucional que enfrente el Programa; (iv) profundizar la información que entrega el PCR sobre los temas de fortalecimiento institucional y sobre las bases para reforma del sector universitario; (v) incluir un comentario sobre la situación alguna económica final del Programa; y (vi) discutir el trade off entre la recomendación del establecimiento de una unidad ejecutora separada de la institucionalidad del sector y el problema de la sostenibilidad del Programa.

(Original Firmado)

Juan Manuel Fariña
Presidente del CRG

(Original Firmado)

Jaime Vargas
Secretario del CRG

**Minuta del Taller de Terminación del Programa
Modernización y Fortalecimiento de la Educación Básica
(779/OC-VE)**

Lugar y fecha: Sede de la Representación del Banco, hoy 29 de Junio de 2004

Asistentes:

Por el Ministerio de Educación y Deportes: Luis Holder, Coordinador del Programa (Director de Relaciones con Organismos Multilaterales), Yadira Rojas, Especialista en Control de Gestión de la UCEP, Manuel Zerpa, Especialista en Rehabilitación y Construcción y Mercedes Hernández, Coordinadora General de la UCEP

Por el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional: Tomás Raúl Vilorio, Gerente de Proyecto.

Por el Ministerio de Planificación y Desarrollo: Ibiskay González, Asesor Social

Por el Ministerio de Finanzas: Maria Fernanda Pargas, Analista.

Por el BID: Xiomara Alemán, Especialista Social.

Acuerdos:

I.- Sobre el diseño y la ejecución:

Una vez discutidos los informes previamente elaborados por el Organismo Ejecutor y por el Banco, correspondiente a los resultados alcanzados en el Programa, se acuerda:

- 1.- No hubo una línea de base que permitiera identificar el avance de los indicadores establecidos en cada uno de los componentes.
- 2.- El Programa no contó con la definición de los efectos esperados.
- 3.- No se contó con un sistema de monitoreo que permitiera ajustar la estrategia de ejecución del Programa en forma continua.
- 4.- En el diseño del Programa, se consideró como objetivo la descentralización, la cual no se materializó en el país por diversas razones, lo que afectó negativamente su ejecución. El diseño del Programa se basó en un supuesto de difícil cumplimiento.
- 5.- La debilidad institucional de los coejecutores (Nacionales y Estadales), como la asignación no oportuna de los recursos financieros y la alta rotación del personal clave involucrado en el Programa, no permitió alcanzar lo planeado en el tiempo previsto.
- 6.- En el caso particular de las rehabilitaciones de la infraestructura escolar, se observó que la supervisión por parte de los inspectores de obras fue débil, ocasionando retardo, reconsideraciones y obras extras.
- 7.- La Unidad Coordinadora del Programa jerárquicamente tenía el mismo nivel que los coejecutores nacionales, lo cual dificultó su función coordinadora del Programa.
- 8.- Los entes encargados de la administración de los recursos del Programa, no cumplieron con lo establecido en el convenio celebrado, en lo referido a la oportuna presentación de los estados financieros para la toma de decisiones.

II.- Recomendaciones para futuras operaciones en el sector:

- 1.- Establecer una línea de base al inicio de la ejecución del Programa.
- 2.- Se debe contar con el marco lógico, el cual debe ser actualizado anualmente con los actores involucrados en el Programa.
- 3.- Establecer un sistema de monitoreo y seguimiento del Programa con un equipo control y con la asignación de suficientes recursos financieros durante toda la ejecución.
- 4.- El diseño del Programa debe estar basado en indicadores que reflejen la realidad del sector y debe ser dimensionado en correspondencia con estos.
- 5.- Se debe establecer una estrategia diferencial de fortalecimiento institucional, que se corresponda con la diversidad existente en el país. Igualmente se debe garantizar la permanencia y capacitación continua del personal idóneo al menos por tres años a los fines de asegurar la sostenibilidad del Programa. Adicionalmente se debe contar con la asignación oportuna de los recursos financieros con el objeto de alcanzar los productos en el tiempo previsto.
- 6.- Se sugiere contratar empresas consultoras especializadas para la supervisión de la ejecución de las obras de rehabilitación y/o construcción de la infraestructura escolar.
- 7.- Se recomienda que la Unidad Coordinadora del Programa esté ubicada jerárquicamente dentro de la estructura organizacional del organismo ejecutor, de manera que le facilite la total coordinación del mismo. Para futuras operaciones, se recomienda realizar un estudio de organización y método que sugiera la mejor opción para esta situación.
- 8.- Se recomienda que el control contable sea llevado por la Unidad Coordinadora del Programa, a fin de evitar demora en la presentación de los Estados financieros. Así mismo, se deben revisar opciones que permitan la gestión contable y financiera eficientemente.

Conclusión:

Debido a lo establecido en el punto I, se concluye que existen dificultades para realizar una evaluación sobre la efectividad y los impactos del Programa de la referencia. Se hace énfasis en la necesidad de contar en futuras operaciones con herramientas de medición y control de gestión, garantizando la recolección, sistematización y análisis de la información físico-financiero del Programa en forma permanente, que permita redimensionar en forma oportuna el Programa, de acuerdo al comportamiento de los indicadores relacionados con los productos del Programa.

(Original firmado)
Luis Holder
Director de Relaciones
Con Organismos Multilaterales
Ministerio de Educación y Deportes

(Original firmado)
Ibiskay González
Asesor. Social Ministerio
de Planificación y Desarrollo

(Original firmado)
Maria Fernanda Pargas
Analista. Ministerio de
Finanzas

(Original firmado)
Xiomara Alemán
Especialista Social del
BID



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

PROJECT COMPLETION REPORT – PCR

Anexo 1

Anexo 1-A: Fuente de Financiamiento

Anexo 1- B: Calendario de Inversiones

Anexo 1- C: Información Financiera y Estados Financieros Auditados

(Modernización y Fortalecimiento de la Educación Básica)

(Número de Proyecto: VE0090)

Anexos 1A y 1B
Financiamiento del Proyecto

Anexo 1-A
Fuente de Financiamiento
(Montos en millones de USD\$)

Categoría de Inversión	Original				Actual				Brecha como % del Original			
	BID (A)	Prestatario (B)	Otras Fuentes (C)	Total (D)	BID (A)	Prestatario (B)	Otras Fuentes (C)	Total (D)	BID (A)	Prestatario (B)	Otras Fuentes (C)	Total (D)
Ing. y Adm.	0.40	5.02	0.00	5.42	0.30	8.08	0.00	8.38	1.33%	0.62%	0.00%	0.65%
Costos Direct.	97.71	106.82	0.00	204.53	99.90	94.42	0.00	194.32	97.81%	1.13%	0.00%	1.05%
Estudios	0.50	0.00	0.00	0.50	0.09	0.09	0.00	0.18	5.56%	0.00%	0.00%	2.78%
C. Concurr.	0.00	10.50	0.00	10.50	0.00	1.28	0.00	1.28	0.00	8.20%	0.00%	8.20%
Sin Asign.	6.40	0.00	0.00	6.40	0.00	0.00	0.00	0.0	0.00	0.00	0.00%	0.00%
C.Financiero	19.99	2.66	0.00	22.65	7.97	4.38	0.00	12.35	2.51%	0.61%	0.00%	1.83%
	125.00	125.00	0.00	250.00	108.26	108.25	0.00	216.51	1.15%	1.15%	0.00	1.15%

Anexo 1- B
Calendario de Inversiones
(Montos en millones de US\$)

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	(8)- (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1994	8.97	9.14	0.00	18.11	0.00	0.11	0.00	0.11	- 18.00
1995	24.00	24.00	0.00	48.00	25.00	0.43	0.00	25.43	- 22.57
1996	40.00	42.14	0.00	82.14	-17.95	0.60	0.00	- 17.35	- 29.36
1997	26.24	25.84	0.00	52.08	15.26	7.46	0.00	22.72	- 17.11
1998	25.79	23.88	0.00	49.67	17.53	15.03	0.00	32.56	36.44
1999					16.22	20.22	0.00	36.44	36.44
2000					9.11	17.86	0.00	26.97	26.97
2001					14.50	14.93	0.00	29.43	29.43
2002					12.27	22.58	0.00	34.85	34.85
2003					12.72	4.13	0.00	16.85	16.85
2004					3.60	4.91	0.00	8.51	8.51
TOTAL	125.00	125.00	0.00	250.00	108.26	108.26	0.00	216.52	- 33.48

Anexo 1- C
Información Financiera y Estados Financieros Auditados
(Para ser completado por el Especialista Financiero)

1. Capacidad del Organismo Ejecutor. Evalúe en términos generales la capacidad del Organismo Ejecutor para administrar los recursos del proyecto en forma eficiente y transparente (sistemas de información, procedimientos, capacidad del personal, etc).



Según lo acordado en el contrato de préstamo, se contrató instituciones externas a la UCP, para la administración de los recursos, esto representó una debilidad para el control de los recursos.

Si bien, los mecanismos iniciales para la transferencia de fondos a las distintas entidades coejecutoras eran eficientes, la administración financiera descentralizada presentó dificultades de diferente orden y magnitud en los distintos estados participantes. Desde el punto de vista financiero las principales dificultades enfrentadas en los entes coejecutores fueron: lentitud en el procesamiento de los pagos, retrasos en la rendición de las inversiones, diferencias en los procedimientos administrativos para la autorización de los pagos y bajo control de los recursos del Programa.

Para agilizar los procesos de pago de manera que se garantizara la rehabilitación de escuelas en el plazo vigente para desembolsos, durante los dos últimos años de ejecución y para la construcción de escuelas para la emergencia (partida: recursos reasignados), la UCP centralizó el proceso de pagos a los contratistas, para lo cual utilizó organismos del Ministerio de Educación como FEDE y del Gobierno Nacional como BANDES. Este procedimiento, agilizó de forma sustancial el tiempo requerido para procesar los pagos a los contratistas y presentar la rendición de las inversiones al Banco, mejorando el control de los recursos por parte de la UCP.

2. Sistema Contable y Control Interno. Evalúe la eficacia de los sistemas contable y de control interno que utilizó el Organismo Ejecutor durante la implementación del proyecto para producir información financiera confiable y en forma oportuna.



El diseño descentralizado para la ejecución financiera del Programa precisaba la creación de un sistema que asegurara la preparación, coordinación y control de información suministrada por un número importante de participantes, sin embargo, debido a que el sistema contable y la administración financiera fueron contratados externamente la UCP no desarrolló un sistema integrado de información desde el inicio del Programa.

A pesar de la experiencia del organismo contratado en la administración de proyectos con organismos multilaterales, el desarrollo de un sistema contable separado de la Unidad Coordinadora y demás unidades coejecutoras, no contaba con los mecanismos de información y conciliación indispensables para que el sistema de contable y el control interno fueran totalmente confiables. Para subsanar las dificultades causadas por las debilidades del sistema de información, la UCP desarrolló procedimientos extra contables que le permitieron disponer de información relativamente más confiable y oportuna.

3. Calidad de la información financiera. Evalúe la calidad de la información financiera que el Organismo Ejecutor presentó al Banco durante la implementación del proyecto (Informes de Progreso, Informe de Fondo Rotatorio, Estados Financieros, etc.).



La UCP desarrolló instrumentos para mejorar la calidad y oportunidad de la información requerida por el Banco para el seguimiento del Proyecto. Es así como generó sistemas de control para la presentación de desembolsos, demostración de inversiones de aporte local y control del efectivo, los recursos del fondo rotatorio y del aporte local.

No obstante los estados financieros auditados reflejaron las debilidades del sistema contable expuestas en el punto anterior, debido a la ausencia de mecanismos de conciliación adecuados entre los organismos participantes, y a la calidad extra contable de los controles desarrollados por la UCP.

4. Estados Financieros Auditados. Teniendo en cuenta la historia registrada en el LMS sobre las calificaciones de los Estados Financieros Auditados (Limpia, Salvedades, Negación, Abstención), evalúe en términos generales la calidad y oportunidad de los EFAs.



En el ejercicio 2002 se subsanaron las siguientes salvedades reportadas desde la auditoría de 1999: a) las diferencias en el estado de inversiones y b) la conciliación del efectivo en poder de los estados coejecutores. Para el cierre de 2003 se espera que concluya la conciliación del efectivo de aporte local en poder de los organismos adscritos al Ministerio de Educación.

Las salvedades expresadas por los auditores se originan en a) disgregación entre el ente administrador del Programa –la UCP y el contador –el FONVIS b) ausencia de mecanismos de información, c) desconocimiento de los requisitos del Banco debido a la rotación del personal y d) debilidad en la contabilidad por falta de un sistema adecuado para el registro de las transacciones del Programa.

Es importante señalar sin embargo el esfuerzo demostrado por la UCP para subsanar las salvedades a los estados financieros, en función de disponer de informes financieros auditados, ajustados a los requisitos del Banco.

5. Lecciones Aprendidas. Registre las principales lecciones aprendidas a partir de la ejecución de esta operación relevantes para mejorar la administración financiera y contable de futuras operaciones.



Dos elementos que retardaron la ejecución y dificultaron el seguimiento del Programa fueron el mecanismo de ejecución descentralizado y la separación de la UCP de la administración financiera y contables.

- ✓ Tomando en consideración la falta de experiencia en la ejecución y seguimiento de Proyectos con financiamiento del Banco, la ejecución descentralizada, a pesar de que constituyó un elemento de retardo en la ejecución Programa, es a la vez un valioso aprendizaje, tanto para la unidad coordinadora, como para las unidades coejecutoras participantes.

A pesar de que se crearon unidades en los distintos estados, para ejecutar el proyecto de forma descentralizada, se enfrentaron dificultades para el uso eficiente de los recursos debido a las trabas administrativas y de control, que fueron diferentes, en cada uno de los estados, y que conforme a lo expresado, representaron un motivo de atraso para el Proyecto.

- ✓ La contratación de un ente externo a la UCP, e inclusive del Ministerio de Educación, para la administración financiera y del sistema contable, constituyó una limitación a la oportunidad y confiabilidad de la información financiera y al control interno. Para suplir esta deficiencia y mejorar la

información financiera y el control del Proyecto, la UCP desarrolló instrumentos extracontables, que si bien mejoraron la información financiera del Proyecto, también generó un incremento en los esfuerzos de información, seguimiento y conciliación, sin haber desarrollado en la UCP la experticia total para la implantación de un sistema contable para el Proyecto, considerando que los mecanismos desarrollados fueron extracontables.

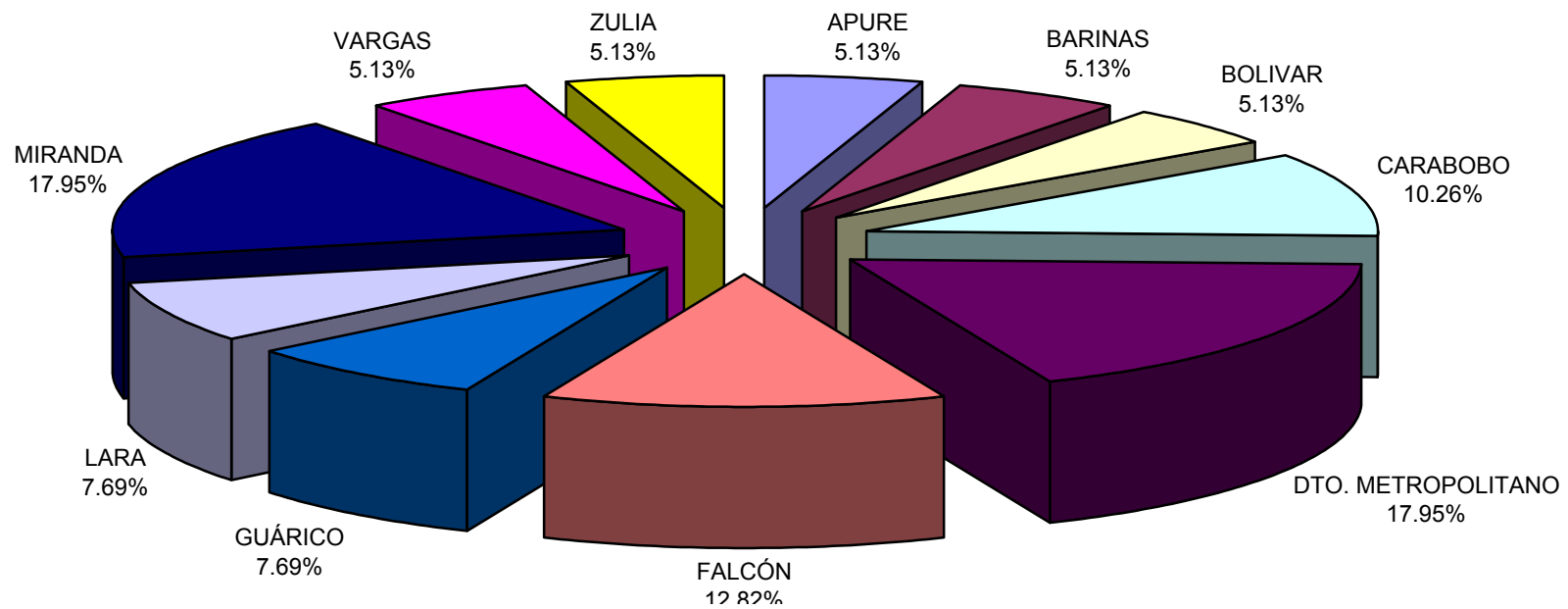
Para futuros proyectos, especialmente los descentralizados, debido a que se requiere la participación de un número importante de organismos que reciben, utilizan, controlan y rinden fondos, se recomienda que se prevea centralizar en la Unidad Coordinadora la responsabilidad de generar los sistemas de control administrativo, financiero y contable para que ésta información sea un elemento de apoyo para el seguimiento del Proyecto. Es necesario entonces, que se prevean los recursos y mecanismos necesarios para generar los sistemas de información requeridos.

Tabla No.1

Encuesta a los Secretarios y Directores de Zona Educativas
Pregunta: ¿En que contribuyó el Programa de acuerdo a su experiencia en la ejecución del mismo?

Respuestas	No. De Directores de Secretarías	No. De de Directores de Zonas.
.- Al aumento del acceso de la educación por cuanto la mejora de la infraestructura escolar y la dotación de bibliotecas escolares así lo permite.	19	19
.- A mejorar la profesionalización de los docentes	02	03
No Sabe	03	02
Total	24	24

GRÁFICO No. 8
% DE ESCUELAS DE JORNADA COMPLETA CONSTRUIDAS Y DOTADAS CON MOBILIARIO POR ENTIDAD FEDERAL



APURE
 BARINAS
 BOLIVAR
 CARABOBO
 DTO. METROPOLITANO
 FALCÓN
 GUÁRICO
 LARA
 MIRANDA
 VARGAS
 ZULIA

CUADRO No. 7
ESCUELAS REHABILITADAS POR ENTIDAD FEDERAL
SEGÚN MONTO DE INVERSIÓN

ESTADO	Contratos	Nro. DE ESCUELAS	Nro. DE ESCUELAS (%)
AMAZONAS	6	6	0.88%
ANZOATEGUI	10	7	1.02%
APURE	61	61	8.92%
ARAGUA	30	30	4.39%
BARINAS	85	57	8.33%
BOLIVAR	50	51	7.46%
CARABOBO	14	14	2.05%
COJEDES	24	24	3.51%
DELTA AMACURO	4	4	0.58%
DISTRITO METROPOLITANO	3	3	0.44%
FALCON	27	27	3.95%
GUARICO	20	20	2.92%
LARA	41	41	5.99%
MERIDA	61	61	8.92%
MONAGAS	26	26	3.80%
NUEVA ESPARTA	27	23	3.36%
PORTUGUESA	18	18	2.63%
SUCRE	55	44	6.43%
TACHIRA	36	36	5.26%
TRUJILLO	65	65	9.50%
VARGAS	6	6	0.88%
YARACUY	27	27	3.95%
ZULIA	33	33	4.82%
TOTALES	729	684	100.00%



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

PROJECT COMPLETION REPORT – PCR

Anexo 1

Anexo 1-A: Fuente de Financiamiento

Anexo 1- B: Calendario de Inversiones

Anexo 1- C: Información Financiera y Estados Financieros Auditados

(Modernización y Fortalecimiento de la Educación Básica)

(Número de Proyecto: VE0090)

Anexos 1A y 1B
Financiamiento del Proyecto

Anexo 1-A
Fuente de Financiamiento
(Montos en millones de USD\$)

Categoría de Inversión	Original				Actual				Brecha como % del Original			
	BID (A)	Prestatario (B)	Otras Fuentes (C)	Total (D)	BID (A)	Prestatario (B)	Otras Fuentes (C)	Total (D)	BID (A)	Prestatario (B)	Otras Fuentes (C)	Total (D)
Ing. y Adm.	0.40	5.02	0.00	5.42	0.30	8.08	0.00	8.38	1.33%	0.62%	0.00%	0.65%
Costos Direct.	97.71	106.82	0.00	204.53	99.90	94.42	0.00	194.32	97.81%	1.13%	0.00%	1.05%
Estudios	0.50	0.00	0.00	0.50	0.09	0.09	0.00	0.18	5.56%	0.00%	0.00%	2.78%
C. Concurr.	0.00	10.50	0.00	10.50	0.00	1.28	0.00	1.28	0.00	8.20%	0.00%	8.20%
Sin Asign.	6.40	0.00	0.00	6.40	0.00	0.00	0.00	0.0	0.00	0.00	0.00%	0.00%
C.Financiero	19.99	2.66	0.00	22.65	7.97	4.38	0.00	12.35	2.51%	0.61%	0.00%	1.83%
	125.00	125.00	0.00	250.00	108.26	108.25	0.00	216.51	1.15%	1.15%	0.00	1.15%

Anexo 1- B
Calendario de Inversiones
(Montos en millones de US\$)

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	(8)- (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1994	8.97	9.14	0.00	18.11	0.00	0.11	0.00	0.11	- 18.00
1995	24.00	24.00	0.00	48.00	25.00	0.43	0.00	25.43	- 22.57
1996	40.00	42.14	0.00	82.14	-17.95	0.60	0.00	- 17.35	- 29.36
1997	26.24	25.84	0.00	52.08	15.26	7.46	0.00	22.72	- 17.11
1998	25.79	23.88	0.00	49.67	17.53	15.03	0.00	32.56	36.44
1999					16.22	20.22	0.00	36.44	36.44
2000					9.11	17.86	0.00	26.97	26.97
2001					14.50	14.93	0.00	29.43	29.43
2002					12.27	22.58	0.00	34.85	34.85
2003					12.72	4.13	0.00	16.85	16.85
2004					3.60	4.91	0.00	8.51	8.51
TOTAL	125.00	125.00	0.00	250.00	108.26	108.26	0.00	216.52	- 33.48

información financiera y el control del Proyecto, la UCP desarrolló instrumentos extracontables, que si bien mejoraron la información financiera del Proyecto, también generó un incremento en los esfuerzos de información, seguimiento y conciliación, sin haber desarrollado en la UCP la experticia total para la implantación de un sistema contable para el Proyecto, considerando que los mecanismos desarrollados fueron extracontables.

Para futuros proyectos, especialmente los descentralizados, debido a que se requiere la participación de un número importante de organismos que reciben, utilizan, controlan y rinden fondos, se recomienda que se prevea centralizar en la Unidad Coordinadora la responsabilidad de generar los sistemas de control administrativo, financiero y contable para que ésta información sea un elemento de apoyo para el seguimiento del Proyecto. Es necesario entonces, que se prevean los recursos y mecanismos necesarios para generar los sistemas de información requeridos.

Anexo 1- C
Información Financiera y Estados Financieros Auditados
(Para ser completado por el Especialista Financiero)

1. Capacidad del Organismo Ejecutor. Evalúe en términos generales la capacidad del Organismo Ejecutor para administrar los recursos del proyecto en forma eficiente y transparente (sistemas de información, procedimientos, capacidad del personal, etc).



Según lo acordado en el contrato de préstamo, se contrató instituciones externas a la UCP, para la administración de los recursos, esto representó una debilidad para el control de los recursos.

Si bien, los mecanismos iniciales para la transferencia de fondos a las distintas entidades coejecutoras eran eficientes, la administración financiera descentralizada presentó dificultades de diferente orden y magnitud en los distintos estados participantes. Desde el punto de vista financiero las principales dificultades enfrentadas en los entes coejecutores fueron: lentitud en el procesamiento de los pagos, retrasos en la rendición de las inversiones, diferencias en los procedimientos administrativos para la autorización de los pagos y bajo control de los recursos del Programa.

Para agilizar los procesos de pago de manera que se garantizara la rehabilitación de escuelas en el plazo vigente para desembolsos, durante los dos últimos años de ejecución y para la construcción de escuelas para la emergencia (partida: recursos reasignados), la UCP centralizó el proceso de pagos a los contratistas, para lo cual utilizó organismos del Ministerio de Educación como FEDE y del Gobierno Nacional como BANDES. Este procedimiento, agilizó de forma sustancial el tiempo requerido para procesar los pagos a los contratistas y presentar la rendición de las inversiones al Banco, mejorando el control de los recursos por parte de la UCP.

2. Sistema Contable y Control Interno. Evalúe la eficacia de los sistemas contable y de control interno que utilizó el Organismo Ejecutor durante la implementación del proyecto para producir información financiera confiable y en forma oportuna.



El diseño descentralizado para la ejecución financiera del Programa precisaba la creación de un sistema que asegurara la preparación, coordinación y control de información suministrada por un número importante de participantes, sin embargo, debido a que el sistema contable y la administración financiera fueron contratados externamente la UCP no desarrolló un sistema integrado de información desde el inicio del Programa.

A pesar de la experiencia del organismo contratado en la administración de proyectos con organismos multilaterales, el desarrollo de un sistema contable separado de la Unidad Coordinadora y demás unidades coejecutoras, no contaba con los mecanismos de información y conciliación indispensables para que el sistema de contable y el control interno fueran totalmente confiables. Para subsanar las dificultades causadas por las debilidades del sistema de información, la UCP desarrolló procedimientos extra contables que le permitieron disponer de información relativamente más confiable y oportuna.

3. Calidad de la información financiera. Evalúe la calidad de la información financiera que el Organismo Ejecutor presentó al Banco durante la implementación del proyecto (Informes de Progreso, Informe de Fondo Rotatorio, Estados Financieros, etc.).



La UCP desarrolló instrumentos para mejorar la calidad y oportunidad de la información requerida por el Banco para el seguimiento del Proyecto. Es así como generó sistemas de control para la presentación de desembolsos, demostración de inversiones de aporte local y control del efectivo, los recursos del fondo rotatorio y del aporte local.

No obstante los estados financieros auditados reflejaron las debilidades del sistema contable expuestas en el punto anterior, debido a la ausencia de mecanismos de conciliación adecuados entre los organismos participantes, y a la calidad extra contable de los controles desarrollados por la UCP.

4. Estados Financieros Auditados. Teniendo en cuenta la historia registrada en el LMS sobre las calificaciones de los Estados Financieros Auditados (Limpia, Salvedades, Negación, Abstención), evalúe en términos generales la calidad y oportunidad de los EFAs.



En el ejercicio 2002 se subsanaron las siguientes salvedades reportadas desde la auditoría de 1999: a) las diferencias en el estado de inversiones y b) la conciliación del efectivo en poder de los estados coejecutores. Para el cierre de 2003 se espera que concluya la conciliación del efectivo de aporte local en poder de los organismos adscritos al Ministerio de Educación.

Las salvedades expresadas por los auditores se originan en a) disgregación entre el ente administrador del Programa –la UCP y el contador –el FONVIS b) ausencia de mecanismos de información, c) desconocimiento de los requisitos del Banco debido a la rotación del personal y d) debilidad en la contabilidad por falta de un sistema adecuado para el registro de las transacciones del Programa.

Es importante señalar sin embargo el esfuerzo demostrado por la UCP para subsanar las salvedades a los estados financieros, en función de disponer de informes financieros auditados, ajustados a los requisitos del Banco.

5. Lecciones Aprendidas. Registre las principales lecciones aprendidas a partir de la ejecución de esta operación relevantes para mejorar la administración financiera y contable de futuras operaciones.



Dos elementos que retardaron la ejecución y dificultaron el seguimiento del Programa fueron el mecanismo de ejecución descentralizado y la separación de la UCP de la administración financiera y contables.

- ✓ Tomando en consideración la falta de experiencia en la ejecución y seguimiento de Proyectos con financiamiento del Banco, la ejecución descentralizada, a pesar de que constituyó un elemento de retardo en la ejecución Programa, es a la vez un valioso aprendizaje, tanto para la unidad coordinadora, como para las unidades coejecutoras participantes.

A pesar de que se crearon unidades en los distintos estados, para ejecutar el proyecto de forma descentralizada, se enfrentaron dificultades para el uso eficiente de los recursos debido a las trabas administrativas y de control, que fueron diferentes, en cada uno de los estados, y que conforme a lo expresado, representaron un motivo de atraso para el Proyecto.

- ✓ La contratación de un ente externo a la UCP, e inclusive del Ministerio de Educación, para la administración financiera y del sistema contable, constituyó una limitación a la oportunidad y confiabilidad de la información financiera y al control interno. Para suplir esta deficiencia y mejorar la

**Minuta del Taller de Terminación del Programa
Modernización y Fortalecimiento de la Educación Básica
(779/OC-VE)**

Lugar y fecha: Sede de la Representación del Banco, hoy 29 de Junio de 2004

Asistentes:

Por el Ministerio de Educación y Deportes: Luis Holder, Coordinador del Programa (Director de Relaciones con Organismos Multilaterales), Yadira Rojas, Especialista en Control de Gestión de la UCEP, Manuel Zerpa, Especialista en Rehabilitación y Construcción y Mercedes Hernández, Coordinadora General de la UCEP

Por el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional: Tomás Raúl Vilorio, Gerente de Proyecto.

Por el Ministerio de Planificación y Desarrollo: Ibiskay González, Asesor Social

Por el Ministerio de Finanzas: Maria Fernanda Pargas, Analista.

Por el BID: Xiomara Alemán, Especialista Social.

Acuerdos:

I.- Sobre el diseño y la ejecución:

Una vez discutidos los informes previamente elaborados por el Organismo Ejecutor y por el Banco, correspondiente a los resultados alcanzados en el Programa, se acuerda:

- 1.- No hubo una línea de base que permitiera identificar el avance de los indicadores establecidos en cada uno de los componentes.
- 2.- El Programa no contó con la definición de los efectos esperados.
- 3.- No se contó con un sistema de monitoreo que permitiera ajustar la estrategia de ejecución del Programa en forma continua.
- 4.- En el diseño del Programa, se consideró como objetivo la descentralización, la cual no se materializó en el país por diversas razones, lo que afectó negativamente su ejecución. El diseño del Programa se basó en un supuesto de difícil cumplimiento.
- 5.- La debilidad institucional de los coejecutores (Nacionales y Estadales), como la asignación no oportuna de los recursos financieros y la alta rotación del personal clave involucrado en el Programa, no permitió alcanzar lo planeado en el tiempo previsto.
- 6.- En el caso particular de las rehabilitaciones de la infraestructura escolar, se observó que la supervisión por parte de los inspectores de obras fue débil, ocasionando retardo, reconsideraciones y obras extras.
- 7.- La Unidad Coordinadora del Programa jerárquicamente tenía el mismo nivel que los coejecutores nacionales, lo cual dificultó su función coordinadora del Programa.
- 8.- Los entes encargados de la administración de los recursos del Programa, no cumplieron con lo establecido en el convenio celebrado, en lo referido a la oportuna presentación de los estados financieros para la toma de decisiones.

II.- Recomendaciones para futuras operaciones en el sector:

- 1.- Establecer una línea de base al inicio de la ejecución del Programa.
- 2.- Se debe contar con el marco lógico, el cual debe ser actualizado anualmente con los actores involucrados en el Programa.
- 3.- Establecer un sistema de monitoreo y seguimiento del Programa con un equipo control y con la asignación de suficientes recursos financieros durante toda la ejecución.
- 4.- El diseño del Programa debe estar basado en indicadores que reflejen la realidad del sector y debe ser dimensionado en correspondencia con estos.
- 5.- Se debe establecer una estrategia diferencial de fortalecimiento institucional, que se corresponda con la diversidad existente en el país. Igualmente se debe garantizar la permanencia y capacitación continua del personal idóneo al menos por tres años a los fines de asegurar la sostenibilidad del Programa. Adicionalmente se debe contar con la asignación oportuna de los recursos financieros con el objeto de alcanzar los productos en el tiempo previsto.
- 6.- Se sugiere contratar empresas consultoras especializadas para la supervisión de la ejecución de las obras de rehabilitación y/o construcción de la infraestructura escolar.
- 7.- Se recomienda que la Unidad Coordinadora del Programa esté ubicada jerárquicamente dentro de la estructura organizacional del organismo ejecutor, de manera que le facilite la total coordinación del mismo. Para futuras operaciones, se recomienda realizar un estudio de organización y método que sugiera la mejor opción para esta situación.
- 8.- Se recomienda que el control contable sea llevado por la Unidad Coordinadora del Programa, a fin de evitar demora en la presentación de los Estados financieros. Así mismo, se deben revisar opciones que permitan la gestión contable y financiera eficientemente.

Conclusión:

Debido a lo establecido en el punto I, se concluye que existen dificultades para realizar una evaluación sobre la efectividad y los impactos del Programa de la referencia. Se hace énfasis en la necesidad de contar en futuras operaciones con herramientas de medición y control de gestión, garantizando la recolección, sistematización y análisis de la información físico-financiero del Programa en forma permanente, que permita redimensionar en forma oportuna el Programa, de acuerdo al comportamiento de los indicadores relacionados con los productos del Programa.

(Original firmado)
Luis Holder
Director de Relaciones
Con Organismos Multilaterales
Ministerio de Educación y Deportes

(Original firmado)
Ibiskay González
Asesor. Social Ministerio
de Planificación y Desarrollo

(Original firmado)
Maria Fernanda Pargas
Analista. Ministerio de
Finanzas

(Original firmado)
Xiomara Alemán
Especialista Social del
BID

VENEZUELA
MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO EDUCACIÓN BÁSICA
PRÉSTAMO 779/OC-VE

INFORME DE TERMINACION DE PROYECTO (PCR)

ACTA DEL CRG

(27 de Julio de 2004)

I. PARTICIPANTES

Participaron: Juan Manuel Fariña (RE3/SO3) quien presidió el Comité; Francisco Baquero (COF/CVE); Xiomara Alemán (COF/CVE); Martha Arbelaez (COF/CVE); David Ochoa (COF/CVE); Humberto Gobitz (RE3/OD5); Laura Profeta (LEG/OPR); Diego Buchara (LEG/OPR) Javier León (RE3/RE3); Lorenzo Escondeur (RE3/RE3); Herald Laguzzi (Consultor); Paulina González-Pose (RE3/SO3); Adriana Maraviglia (ROS/PMP); Angela Cuesta (RE3/SO3); y Jaime Vargas (RE3/SO3) quien actuó como secretario.

II. COMENTARIOS RECIBIDOS

Se recibieron comentarios escritos de ROS/PMP y RE2/SO2.

III. TEMAS DISCUTIDOS POR EL CRG

El CRG destaco la calidad y organización del documento presentado, así como la claridad para plantear el nivel de logro alcanzado por el Programa. Los temas discutidos y acuerdos alcanzados fueron los siguientes:

- **Lecciones aprendidas.** Varias intervenciones señalaron la necesidad de enfatizar cuales fueron las lecciones aprendidas en la ejecución de un proyecto que se basaba en un supuesto (descentralización del sistema educativo) que no se cumplió desde el inicio del mismo. A este respecto hubo acuerdo en destacar que es esencial en la etapa de diseño llevar a cabo: (i) un buen análisis sobre la ejecución del proyecto; (ii) un completo análisis institucional, en especial en un país como Venezuela, en el cual existe una profusa gama de instituciones en el sector educación, con poder de decisión sobre actividades que deben ser implementadas por una unidad ejecutora de un Programa en el sector; y (iii) la necesidad de que los proyectos en educación funcionen como un catalizador de políticas incorporadas en la estrategia educativa del país.

- **Medidas correctivas durante la ejecución del Programa.** Se analizaron las razones por las cuales fue muy dificultoso tomar medidas correctivas a medida que se avanzaba en la ejecución del Programa y se comprobaba que este no estaba cumpliendo las metas. Se señaló que a pesar de que las sucesivas recomendaciones durante las misiones anuales que se llevaron a cabo, la ejecución se vio permanentemente afectada por problemas de debilidad institucional, poca asignación de recursos, y alta movilidad de personal. Por otro lado, el Gobierno de Venezuela no estuvo de acuerdo en una cancelación anticipada del Programa.
- **Algunas recomendaciones adicionales para reforzar el PCR.** (i) explicar mejor como funcionó la coordinación con el Banco Mundial; (ii) explicar las lecciones aprendidas en términos de la ejecución a través de sistemas centralizados versus descentralizados; (iii) profundizar las dificultades e insuficiencias en términos de análisis institucional que enfrente el Programa; (iv) profundizar la información que entrega el PCR sobre los temas de fortalecimiento institucional y sobre las bases para reforma del sector universitario; (v) incluir un comentario sobre la situación alguna económica final del Programa; y (vi) discutir el trade off entre la recomendación del establecimiento de una unidad ejecutora separada de la institucionalidad del sector y el problema de la sostenibilidad del Programa.

(Original Firmado)

Juan Manuel Fariña
Presidente del CRG

(Original Firmado)

Jaime Vargas
Secretario del CRG