BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA

**PARAGUAY**

**Programa de Apoyo a la Ampliación de la Jornada Escolar - PR-L1097**

**Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI)**

**de la UCP - MEC/BID del Programa Escuela Viva II**

|  |
| --- |
| **Graciela Beatriz von Bargen Zayas, Consultora**  **AGOSTO DE 2015** |

**CONTENIDO**

Siglas y Abreviaciones 3

Resumen Ejecutivo 5

1. Objetivo y Alcance de la Consultoría 6
2. Metodología de Trabajo 6
   1. Participantes 8
   2. Documentos considerados 8
      1. Documentos del SECI 8
      2. Otros Documentos del Banco, del país, del ejecutor 9
   3. Criterios establecidos para el Análisis y procesamiento de la

información 8

* 1. Etapas cumplidas 10

1. Marco Legal e Institucional del MEC 11
2. Contexto Actual 12
3. Programa de Escuela Viva II 18
4. Programa de Apoyo a la Ampliación de la Jornada Escolar 27
5. Evaluación de la Capacidad Institucional de la UCP MEC/BID 32
   1. Aplicación del SECI a la UCP MEC/BID 34
      1. Capacidad de Programación y Organización 34
         1. Sistema de Programación de Componentes y

Actividades 32

* + - 1. Sistema de Organización Administrativa 35
    1. Capacidad de ejecución de las actividades programadas y

organizadas 39

* + - 1. Sistema de Administración de Personal 40
      2. Sistema de Administración de Bienes y Servicios 41
      3. Sistema de Administración Financiera 44
    1. Capacidad de Control 47
       1. Sistema de Control Interno 47
       2. Sistema de Control Externo 49

1. Esquema de Ejecución propuesto para la nueva operación 50

**Siglas y Abreviaciones**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ACE | Asociación de Cooperación Escolar |  |
| AFD | Agencia Financiera del Desarrollo |  |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |  |
| BM | Banco Mundial |  |
| CD | Consejo Directivo del Programa Escuela Viva II |  |
| COSO | Committee of Sponsoring Organizations |  |
| CPAR | Country Procurement Assessment Report |  |
| DGEIyEB | Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica |  |
| DGPEC | Dirección General de Planificación Educativa y Cultural |  |
| EEB | Educación Escolar Básica |  |
| EGE | Equipo de Gestión Escolar |  |
| EI | Educación Inicial |  |
| EM | Educación Media |  |
| ES | Educación Superior |  |
| EV I | Programa Escuela Viva I |  |
| EV II | Programa Escuela Viva II |  |
| FONACIDE | Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo |  |
| GdP | Gobierno de Paraguay |  |
| CGR | Contraloría General de la República |  |
| CL | Contrapartida Local |  |
| DGAF | Dirección General de Administración y Finanzas |  |
| IFD | Instituto de Formación Docente |  |
| ID | Incipiente Desarrollo |  |
| MEC | Ministerio de Educación y Cultura |  |
| MH | Ministerio de Hacienda |  |
| MdR | Matriz de Resultados |  |
| MD | Mediano Desarrollo |  |
| OE | Organismo Ejecutor |  |
| PA | Plan de Adquisiciones |  |
| PEI | Plan Educativo Institucional |  |
| PEP | Plan de Ejecución del Programa |  |
| PFM | Plan Financiero Multianual |  |
| POA | Plan Operativo Anual |  |
| RB | Riesgo Bajo |  |
| RM | Riesgo Medio |  |
| ROP | Reglamento Operativo del Programa |  |
| RS | Riesgo Sustancial |  |
| SABS | Sistema de Administración de Bienes y Servicios |  |
| SAF | Sistema de Administración Financiera |  |
| SAP | Sistema de Administración de Personal |  |
| SECI | Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional |  |
| SERCE | Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo |  |
| SCE | Sistema de Control Externo |  |
| SCI | Sistema de Control Interno |  |
| SD | Satisfactorio Desarrollo |  |
| SNEPE | Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo |  |
| SOA | Sistema de Organización Administrativa |  |
| SPA | Sistema de Programación de Componentes/Actividades |  |
| UCP | Unidad Coordinadora del Programa MEC/BID |  |

**Resumen Ejecutivo**

Este informe presenta los resultados de la evaluación de la capacidad institucional practicado entre los meses de junio - agosto de 2015 en la Unidad Coordinadora del Programa Escuela Viva II (EV II) 1880/BL-PR, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), responsable de la ejecución de dicho programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, quien también será la unidad coordinadora del Programa de Apoyo a la Ampliación de la Jornada Escolar.

La evaluación hecha a través de la metodología SECI está orientada a analizar las capacidades relacionadas directamente en las áreas y procesos que intervienen para la ejecución del Programa previsto. La evaluación de capacidad institucional efectuada arrojó los siguientes resultados:

Aplicados los criterios de ponderación de las capacidades (IR%) el SECI calificó la capacidad institucional general para la ejecución del programa con 57,08%, indicando *un Incipiente Desarrollo (ID) y un nivel de Riesgo Sustancial (RS)*, conforme se indica a continuación:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Total** | **Cuantificación** | | | **Desarrollo** | **Nivel de Riesgo** |
| **Calificación** | **IR%** | **Peso** |
| CPO | 48,10% | 25% | 12,02% | ID | RS |
| CE | 62,89% | 45% | 28,30% | MD | RM |
| CC | 55,87% | 30% | 16,76% | ID | RS |
| **Total** |  |  | **57,08%** | **ID** | **RS** |

Dichos resultados se obtienen de la matriz de resultados, que arroja una calificación de 48,10% para la Capacidad de Planificación y Organización (CPO) lo que refleja que existe un *Incipiente Desarrollo de esta capacidad, asociado a un Nivel de Riesgo Sustancial*. Por otra parte, al evaluar la capacidad de ejecución (CE), se ha obtenido una calificación de 62,89 %, lo que indica un *Mediano Desarrollo y un nivel de Riesgo Medio.* Finalmente, la evaluación de la Capacidad de Control (CC) arroja un resultado de 55,87%, lo cual demuestra un *Incipiente Desarrollo, asociado a un Riesgo Sustancial.* Para cada una de las oportunidades de mejoras identificadas se han hecho las recomendaciones necesarias y acciones a seguir para el manejo, mitigación y control de riesgos, a corto y mediano plazo para disminuir su impacto.

Finalmente, se han trabajado con el personal y equipo de proyecto de la DGEIyEB y de la UCP MEC/BID para asegurar de que en esta etapa se preparen de manera conjunta los instrumentos de planificación y gestión para toda la vida del programa. Es así que se tiene el Plan de Ejecución del Programa (PEP) incluye el presupuesto detallado de inversión, planificación programática de actividades y responsables, cronogramas y la planificación financiera multianual, con base al Plan de Adquisiciones del programa (PA), todos alineados a las metas establecidas en la Matriz de Resultados prevista para el programa. Tales instrumentos son considerados fundamentales para guiar la gerencia y el monitoreo durante toda la fase de ejecución del Programa.

1. **Objetivo y Alcance de la Consultoría**

El objetivo de la presente consultoría es evaluar la capacidad institucional de la UCP - MEC a cargo actualmente de la ejecución del Programa Escuela Viva II.

Se ha definido el siguiente alcance de la evaluación SECI:

1. evaluación de la capacidad de programación y organización, que incluirá los sistemas de programación de componentes y actividades, y de organización administrativa;
2. evaluación de la capacidad de ejecución de las actividades programadas y organizadas, que incluirá como mínimo: el sistema de administración de personal, el sistema de administración de bienes y servicios y el sistema de administración financiera; y
3. evaluación de la capacidad de control que incluirá los sistemas de control interno y control externo.

El Presente Informe contiene los resultados del análisis y las propuestas del plan de fortalecimiento institucional para la ejecución del Programa de Apoyo a la Ampliación de la Jornada Escolar y del esquema de ejecución a ser adoptado para la nueva operación de crédito.

1. **Metodología de Trabajo**

El SECI es una metodología para evaluar la capacidad institucional de una entidad o agencia ejecutora, relacionada con aspectos administrativos y de control para la ejecución de un proyecto financiado por el Banco. El objetivo general del SECI es evaluar los recursos disponibles en términos de recursos humanos, materiales, equipos y sistemas de información, para cumplir en lo interno con los requerimientos del Banco relacionados con la gestión técnica y administrativa, el sistema de control y la auditoría externa.

Para facilitar la evaluación o el diseño de la capacidad institucional se adoptó un enfoque metodológico por el cual se analiza la disponibilidad de recursos humanos, materiales y de sistemas de información agrupados en las siguientes áreas:

1. **Capacidad de Programación y Organización**, que representa la habilidad para desarrollar procesos de programación y asignar responsabilidades sobre la administración de los recursos, de tal forma que se logre una dinámica apropiada en el ejercicio de las atribuciones y en la oportunidad y calidad de las comunicaciones. Esta capacidad incluye los siguientes sub-sistemas: (1) de programación de componentes y actividades y (2) de organización administrativa.
2. **Capacidad de Ejecución de las Actividades Programadas y Organizadas**, que representa la habilidad para alcanzar los resultados programados. Esta capacidad incluye los siguientes sub-sistemas: (3) de administración de personal, (4) de administración de bienes y servicios, y (5) de administración financiera.
3. **Capacidad de Control,** que se manifiesta en forma interna y externa. En el primer caso el organismo ejecutor (OE) plantea dentro del contexto de la organización de sus actividades un (6) Sistema de Control Interno y en el segundo caso, en cumplimiento del contrato de préstamo o convenio de cooperación técnica, el OE somete sus estados financieros y otras informaciones a un examen de Auditoría practicado por una Firma Independiente o una Institución Superior de Auditoría. Dicho enfoque, también es conocido como (7) Control Externo.

A continuación se presenta la escala de resultados que aplica el SECI, así como la descripción de las categorías de riesgos y sus requerimientos asociados.

**Escala de Resultados de la Evaluación**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Capacidad de Desarrollo** | **Calificación** | **Nivel de Riesgo** |
| Entre 0 y 40% | No existe desarrollo (ND) | Riesgo Alto (RA) |
| Entre 41 y 60% | Incipiente Desarrollo (ID) | Riesgo Sustancial (RS) |
| Entre 61 y 80% | Mediano Desarrollo (MD) | Riesgo Medio (RM) |
| Entre 81 y 100% | Satisfactorio Desarrollo (SD) | Riesgo Bajo (RB) |

**Categoría de Riesgo - Requerimientos**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| I | Riesgo Alto | Requiere medidas de carácter crítico de implementación inmediata para los proyectos en ejecución o como condición para declarar la elegibilidad del préstamo en los Proyectos en preparación. En ambos casos, es claramente identificable un plazo máximo para implementar las acciones recomendadas. |
| II | Riesgo Sustancial | Requiere medidas de carácter prioritario que deben implementarse a la brevedad posible, deseable en plazos determinados. Su adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad, y es deseable que se implementen antes de iniciar la ejecución o en una fase temprana de dicho período. |
| III | Riesgo Medio | Requiere medidas de carácter prioritario, cuya adopción implica mejoramiento sustancial de la capacidad institucional. Se recomienda que estas medidas sean implementadas durante la ejecución de los proyectos. |
| IV | Riesgo Bajo | Requiere medidas de menor importancia, pero que constituyen sugerencias para una administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos del proyecto. Estas medidas deben implementarse en el corto o mediano plazo, o se deben justificar las razones para asumir los riesgos de no hacerlo. |

* 1. **Participantes**

La coordinación y supervisión de las labores está a cargo de Mercedes Mateo, Especialista sectorial de Educación del BID y será revisado por el Sector Fiduciario de la Representación del Banco en Paraguay.

Para el desarrollo de la presente consultoría se desarrollaron reuniones de trabajo con los integrantes de la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica, Dirección General de Planificación Educativa, la Coordinación Pedagógica y la Unidad Coordinadora del Programa Escuela Viva II – UCP MEC/BID de acuerdo al siguiente detalle:

| **#** | **Nombre** | **Área / Función** |
| --- | --- | --- |
| 1 | María del Carmen Giménez | Directora General de Educación Inicial y Escolar Básica  Coordinadora Ejecutiva del Programa Escuela Viva II, |
| 2 | Jorge Pineda | Gerencia Administrativo-Financiera de la UCP – MEC/BID |
| 3 | Cynthia Arteta | Coordinadora Financiera de la UCP – MEC/BID |
| 4 | Mariela Ramírez | Especialista Contable de la UCP MEC/BID |
| 5 | Zunilda Piñánez | Coordinadora de Control y Seguimiento de la UCP, – MEC/BID |
| 6 | Dalila Zarza | Directora General de Planificación Educativa |
| 7 | Julia Chuisano | Técnica de la Dirección General de Planificación Educativa |
| 8 | Nancy Benítez | Coordinadora para el Programa EV II |
| 9 | Alba Gaona | Especialista en Proyectos del Programa EV II |

* 1. **Documentos considerados**

**2.2.1 Documentos del SECI:**

* Guía del usuario SECI.
* Cuestionarios correspondientes a las 3 Áreas de Capacidad a Evaluar (CPO, CE y CC) tomados de la versión 3.0 del SECI junto a sus respectivos documentos de apoyo.

**2.2.2 Otros documentos del Banco, del país, del ejecutor:**

* Convenio de Préstamo N°1880/BL-PR, suscripto entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República de Paraguay.
* Documento denominado Guías de Organización, Funciones y Procedimientos de la Unidad Coordinadora del Programa UCP MEC/BID, 2010 (solo incluye funciones a nivel de cargos.
* Manual Operativo Escuela Viva II (PR-L1017), Octubre 2009.
* Resolución MEC N° 4758/12 del 17 de abril de 2012, “Por la cual se aprueba la estructura orgánica de la Unidad Coordinadora de Programas MEC/BID, y se designa responsables, en el marco del Programa de Mejoramiento de la EEB-Escuela Viva II, Convenio de Préstamo N° 1880/BL-PR”.
* Resolución MEC N° 9262/09 del 29 de octubre de 2009, “Por la cual se aprueba el Manual Operativo, el Plan Operativo de Actividades (POA) y el Manual de Organización, Funciones y Procedimientos Administrativos y Financieros de la Unidad Coordinadora de Proyectos MEC/BID, en el marco del programa Escuela Viva II, Contrato de Préstamo N° 1880/BL-PR.
* Informe Semestral de Progreso, julio a diciembre 2014 del Programa Escuela Viva II, Convenio de Préstamo N° 1.880/BL-PR.
* Informe de Auditoría Externa del Programa Escuela Viva II, Contrato de Préstamo 1880/BL-PR al 31 de diciembre de 2014, elaborado por BDO Auditores Consultores.
* Plan de Mejoramiento Institucional de Auditoría Interna del MEC.
* Informe de Aseguramiento Razonable – Solicitud de Desembolso N° 18, Programa Escuela Viva II, elaborado por BDO Consultores Auditores, 22/05/2015.
* Informe de la Auditoría Interna del MEC *“Verificación de la Ejecución de los Programas o Proyectos Financiados con Recursos del FONACIDE”*, junio 2015.
* Perfil del Proyecto del Programa de Apoyo a la Ampliación de la Jornada Escolar PR-L1097
* Ley General de Educación
* Ley Orgánica Departamental
* Ley Orgánica Municipal
* Constitución Nacional
  1. **Criterios establecidos para el Análisis y procesamiento de la información**

El alcance de la evaluación se ha orientado a analizar las capacidades relacionadas directamente para la ejecución del Programa previsto con financiamiento BID.

La evaluación del SECI se aplicó a la UCP-MEC/BID y a la DGEIyEB en los temas relacionados con el Programa Escuela Viva II actualmente en ejecución.

* 1. **Etapas cumplidas**

En la semana del 15 al 19 de junio de 2015 se realizó la primera Misión de Trabajo de Campo con la DGEIyEB y la UCP – MEC/BID; en dicha oportunidad se presentó el sistema de evaluación, se recabó información institucional sobre el funcionamiento de la organización y conjuntamente con las personas entrevistadas, se procedió al llenado de los formularios con las respuestas primarias y se intercambiaron opiniones acerca de las causas de las principales deficiencias, riesgos y acciones de fortalecimiento a ser consideradas.

En los meses de junio y julio de 2015 se analizo la documentación recabada, en paralelo al desarrollo de actividades de programación de instrumentos para la nueva operación, lo que ha permitido analizar más pormenorizadamente los hallazgos encontrados y corroborar los resultados obtenidos. En el mes de agosto se procesaron los resultados finales del diagnóstico y se elaboró el informe del SECI.

1. **Marco Legal e Institucional del MEC**

La Constitución Nacional de 1.992 establece que: i) toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se desarrolla en el contexto de la cultura de la comunidad; ii) los objetivos permanentes del sistema educativo son la disminución del analfabetismo y la capacitación para el trabajo; iii) garantiza la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios de la educación y para trabajar en la docencia; y iv) la obligatoriedad y gratuidad en instituciones oficiales de la educación escolar básica.

La educación en Paraguay está regulada por la Ley General de Educación N° 1.264, promulgada en 1998. Esta norma señala que el ente rector de la educación nacional es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), dispone sus funciones y competencias y la de sus órganos dependientes. Asimismo, establece los fines y principios generales de la educación, define los niveles/ modalidades y los medios indispensables para que la educación logre sus fines.

El MEC tiene como misión garantizar una educación de calidad como bien público y derecho humano fundamental y es el organismo oficial responsable de: i) gestionar las acciones relacionadas con la educación y la cultura; ii) del desarrollo, dirección, coordinación, ejecución y supervisión de la Política Educativa; y iii) la organización y administración de la educación desde el nivel inicial hasta el superior no universitario.

En el capítulo III de la Ley Nº ***1264 General de Educación se crean los Consejos Departamentales de Educación*** que en su Art. 113 establece: *“El Ministerio de Educación y Cultura creará Consejos Departamentales de Educación en todos los departamentos del país, en coordinación con las gobernaciones”.*

**Gobiernos Departamentales y Municipales - Competencias**

La Constitución Nacional del Paraguay en su Art. 163. De la competencia, dispone: *“Es de competencia del* ***gobierno departamental:*** Inciso 3) *coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación”.*

La Ley 426/94 en su artículo 16 establece entre otras cosas, que el Gobierno Departamental tiene como objeto: *e) Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento;*

Ley 3966/10 Orgánica Municipal establece en su artículo 12. Funciones: *Las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias, previstos en los Artículos 16, 17 y 18.* Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior y de conformidad a las posibilidades presupuestarias, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, tendrán las siguientes funciones:

8. En materia de educación, cultura y deporte:

1. la prestación de servicios de educación;
2. la elaboración de planes municipales de educación, tomando en cuenta las necesidades educativas de la población del municipio, y considerando el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica;
3. la estimulación de acciones de promoción educativa comunal, el apoyo a las organizaciones de padres de familia y de estudiantes, y el fomento de la contribución privada a la educación;
4. la construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general;
5. el fomento de la cultura, deporte y turismo;
6. la promoción de la conciencia cívica y la solidaridad de la población para su participación de las actividades de interés comunal.

**Marco Estratégico**

El Plan Nacional de Educación 2024 es el documento marco de la política educativa, donde se definen las directrices, líneas de acción y las metas a corto, mediano y largo plazo. Para el periodo 2013-2018 el MEC construye de manera participativa la Agenda Educativa, que se nutre del Plan 2024 y el Plan Nacional de Desarrollo 2030. Este instrumento de planificación y gestión define 5 áreas prioritarias:

1. Aseguramiento de la calidad de la educación
2. Desarrollo infantil temprano
3. Consolidación de la educación en la diversidad y la inclusión
4. Fortalecimiento de la Educación Superior
5. Fortalecimiento institucional del MEC.

Para concretar esta Agenda Educativa se estructuran además 10 programas integrados por 24 iniciativas estratégicas.

1. **Contexto Actual**

Un nuevo enfoque planteado por el MEC requiere la activación de una serie de mecanismos para desarrollar mejores condiciones de aprendizaje que permitan construir modelos educativos que den respuesta al paradigma de atención integral propuesto. Las líneas de acción a ser desarrolladas se centran en el aseguramiento de la calidad de la educación, sin perder de vista los esfuerzos por la expansión y la equidad del sistema educativo.

Actualmente, existe un nuevo escenario de inversión cuya principal característica es la coexistencia de diversas fuentes de financiamiento provenientes de, por ejemplo, el Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación del FONACIDE, los recursos genuinos del Tesoro, recursos provenientes de los Gobiernos Departamentales y Municipales y la cooperación internacional. Esta multiplicidad de fuentes de financiamiento y sus requerimientos inherentes, obligan a innovar el modelo de gestión institucional para propiciar la coordinación y articulación efectiva. De este modo se requiere una estructura que permita optimizar el uso de los recursos físicos, financieros y humanos, además de establecer procedimientos y funciones para garantizar un mayor impacto.

El MEC cuenta con 7 programas[[1]](#footnote-1), alineados con la Agenda Educativa 2013-2018, aprobados por el Consejo del Fondo para la Excelencia de la Educación, que se enmarcan en una política pública más amplia de Intervención Territorial Integral. Esta política busca un alto impacto social a través de la ampliación y el fortalecimiento de los centros educativos identificados como estratégicos, conforme a criterios técnicos y sociales. Su implementación permitirá aumentar la equidad y calidad del servicio educativo brindando modelos educativos diferenciados, proveyendo de mejores condiciones de infraestructura escolar y servicios adicionales, tales como: transporte escolar, alimentación saludable, arte, recreación, deportes, ciencias y tecnología, interacción con el medio ambiente y la comunidad.

Adicionalmente, se encuentran en etapa de estudio y próximos a ser aprobados los proyectos de: *Participación y formación de redes para el mejoramiento de la calidad educativa* y *Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante incorporación de TIC.* Todos los programas a ser financiados por el Fondo para la Excelencia representan una inversión de 322 millones de USD.

El MEC dispone de un Plan de Inversión en Educación que cuantifica los recursos necesarios para la implementación de la política educativa al 2018 y una proyección al 2024. Pese a los recursos inéditos disponibles, se identifican déficits, entre otros, para las áreas de: Desarrollo Profesional del Educador, Jornada Escolar Ampliada, Inclusión educativa, Formación técnica y tecnológica e infraestructura escolar. Respecto a este último, en el marco de la Iniciativa de Mejoramiento de las condiciones y oportunidades para el aprendizaje, el MEC implementa los proyectos para ampliación y reposición de infraestructura y equipamiento escolar para el período 2014 - 2018 (US$ 76 millones) y acompaña la ejecución de proyectos de infraestructura administrados por las Gobernaciones y Municipalidades (US$ 146 millones). Si bien estos recursos son importantes, no son suficientes pues existe un déficit de aproximadamente US$ 475 millones, por lo que se considera solicitar un préstamo a CAF y complementar con otras fuentes de financiamiento

La coordinación general y ejecución de dichos programas/proyectos deberá velar por su articulación tanto administrativa como operacionalmente, además de funcionar en la lógica de la Intervención Territorial Integral del Mapa Escolar, la cual requiere ser trabajada en terreno para validar la selección de locales priorizados y trabajada cercanamente con la comunidad, debido a su fuerte y delicado componente social.

El MEC reconoce la necesidad de conformar una unidad ejecutora global –ágil, eficiente y de alta capacidad técnica y profesional– para la gestión integral de todos sus programas/proyectos, considerando la demanda de implementación simultánea. Esta unidad ejecutora deberá estar diseñada para gestionar los programas de manera fluida y coordinada con las autoridades y técnicos del MEC y deberá estar conformada por profesionales especializados contratados y funcionarios de planta para asegurar la sostenibilidad y la transferencia de capacidades a la institución.

Con recursos de una Cooperación Técnica financiada por el Banco de Desarrollo de América Latina – CAF, se ha contratado una Consultoría para apoyar la creación de la Unidad Ejecutora de los programas/proyectos del Ministerio de Educación y Cultura, con base en la cual se definiría su nueva estructura.

**Programas y/o proyectos**

En cuanto a los programas proyectos, al momento de realizar el relevamiento de los datos en el mes de julio de 2015, según información provista por la Dirección General de Estadísticas se reportan 11 proyectos con diferentes financiamientos (FONACIDE y BID), de los cuales 7 se encuentran en ejecución y 4 en fase de diseño, elaboración y/o en trámite ante el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para iniciar su ejecución.

El detalle de estos proyectos se presenta en la siguiente tabla, donde se detalla cada uno de los proyectos con su finan organismo financiador, monto del proyecto, los responsables técnicos y administrativos y el estado en que se encuentran:

**Cuadro I: Programas y/o proyectos del MEC**

| **#** | **Programa/Proyecto** | **Fuente de Financiamiento** | **Monto USD** | **Monto Gs.** | **Responsable Técnico** | **Responsable Administrativo** | **Estado** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Programa Escuela Viva II | BID y Aporte Local | 49.500.000 | 247.500.000.000 | DGEI y EB | UCP - MEC/BID | En ejecución |
| 2 | Apoyo a la Ampliación de la Jornada Escolar | BID | 20.000.000 | 100.000.000.000 | DGEI y EB | UCP - MEC/BID | En preparación |
| 3 | Atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 y 4 años en Asunción y 10 departamentos geográficos del país | FONACIDE | 8.507.523 | 37.943.553.700 | Dirección de Educación Inicial | UCP - MEC/BID | En ejecución |
| 4 | Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años a nivel nacional - Segunda Fase | FONACIDE | 36.967.506 | 166.353.778.333 | DGEI y EB/Dirección de Educación Inicial | UCP - MEC/BID | Aprobado |
| 5 | Ampliación y reposición de espacios escolares en 111 Establecimientos Educativos del MEC, en Asunción y 10 departamentos geográficos del país | FONACIDE | 6.663.596 | 29.986.181.792 | Dirección de infraestructura | DGAF | En ejecución |
| 6 | Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 Establecimientos Educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país | FONACIDE | 42.791.803 | 192.563.112.855 | Dirección de infraestructura | DGAF | En ejecución |
| 7 | Capacitación de los educadores para mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional | FONACIDE | 49.825.774 | 224.215.984.565 | Dirección de Formación Docente | DGAF | Aprobado, con pedido de Amp. Presup |
| 8 | Evaluaciones estandarizadas de desempeño de los estudiantes en áreas curriculares a nivel país y proceso participativo para el diseño del Instituto de Evaluación Educativa del Paraguay | FONACIDE | 12.854.499 | 57.845.246.759 | Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa | UCP - MEC/BID | En ejecución |
| 8 | Evaluación Censal de logros académicos a estudiantes de finales de ciclo/nivel y de factores asociables al aprendizaje” | FONACIDE | 4.544.610 | 20.450.747.748 | Dirección General de Planificación Educativa | UCP - MEC/BID | En ejecución |
| 9 | Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de TIC en establecimientos educativos y unidades de gestión educativa, en Paraguay\* | FONACIDE | 145.000.000 | 625.500.000.000 | Dirección General de Ciencias e Innovación Educativa *(Previsto)* | *(Pendiente de definición)* | Admisibilidad de la STP |
| 10 | Participación y formación de redes para el mejoramiento de la calidad educativa\* | FONACIDE | 15.900.000 | 71.550.000.000 | Dirección General de Currículum, Eval y Orient  *(Previsto)* | *(Pendiente de definición)* | Próximo a aprobarse |
| 11 | Promover la participación de ACE proactivas y formación de redes para el mejoramiento de la calidad educativa\* | FONACIDE | 15.900.000 | 71.550.000.000 | *(Pendiente de definición)* | *(Pendiente de definición)* | En elaboración |
|  | **TOTALES** |  | **408.455.311** | **1.845.458.605.752** |  |  |  |

*\*Proyectos que aún no cuentan con Resolución Ministerial del MEC que asigne las responsabilidades técnicas y/o administrativas para la ejecución del proyecto.*

**Cuadro II: Instancias intervinientes en la ejecución de los Programas y/o Proyectos ejecutados por el MEC**



1. **Programa de Escuela Viva II**
   1. **Antecedentes**

El objetivo del programa Escuela Viva II (EV II) es mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la Enseñanza Escolar Básica (EEB) con calidad, especialmente de las poblaciones localizadas en los sectores más vulnerables del país.

Los objetivos específicos son:

1. disminuir la disparidad existente en la EEB entre grupos de ingresos y zona rural y urbana;
2. aumentar la cobertura de la EEB en las escuelas urbanas marginales, rurales e indígenas;
3. disminuir la sobre-edad y aumentar las tasas de graduación en las escuelas de EEB rurales y urbanas que atienden a población pobre; iv) mejorar el nivel de aprendizaje y logro académico de los alumnos/as de EEB; v) fortalecer institucionalmente el MEC; y
4. consolidar el proceso de articulación de padres/madres, comunidades y docentes en la gestión escolar de la EEB.

Se ha propuesto lograr los objetivos a través de estrategias nacionales de mejoramiento y por medio de intervenciones directas en aproximadamente 2.700 escuelas rurales, 260 escuelas urbanas-marginales y cerca de 300 instituciones educativas en zonas indígenas.

Para mejorar la eficiencia interna de la educación básica en la zona urbana, se previeron:

* acciones de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las escuelas[[2]](#footnote-2); y
* el financiamiento vía transferencia de recursos a las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs) de proyectos de mejoramiento escolar, en función de la problemática particular de cada institución, incluyendo recursos para mejorar las condiciones de aprendizaje y la construcción o refacción de aulas y equipamiento.

En la zona rural, se previó:

* apoyar acciones de capacitación para el fortalecimiento o creación de condiciones adecuadas de gestión,
* la conformación de Equipos de Gestión Escolar (EGE) en las escuelas beneficiarias; y
* la implementación de proyectos educativos institucionales por resultado, Planes Educativos Institucionales (PEI), orientados a solucionar los problemas educativos detectados y diagnosticados por la comunidad y que incluyen estrategias de mejoramiento curricular planificadas conjuntamente entre el director y los docentes de la escuela.

La problemática de la sobre-edad, tanto en la zona rural como en la urbana, se previó resolver con:

* la financiación de estrategias de nivelación de aprendizajes para el 1° y 2° ciclos diseñadas de manera participativa y de acuerdo con los problemas específicos de cada área escolar.

En cuanto a las escuelas indígenas, el programa ha propuesto mejorar las tasas de graduación del 6° grado, a través del:

* desarrollo e implementación de un nuevo currículo, adaptado a las necesidades y contextos específicos de los 18 grupos étnicos del país;
* la producción de material educativo y de textos; y
* la regularización (nivelación y titulación) de los docentes que trabajan en escuelas indígenas.

Para lograr mejoras en la calidad de la educación básica, se previó en la zona urbana:

* capacitar a los docentes y directivos con cursos de especialización en comunicación y matemática considerando el enfoque bilingüe,
* la promoción y apoyo a los Círculos de Aprendizaje (que reúnen a supervisores y docentes de un área educativa específica), que es la estrategia para otorgar acompañamiento a la labor docente en el aula y a sus tareas de planificación, apoyo, monitoreo y evaluación, que permitan a los docentes innovar en las estrategias de enseñanza en el aula y mejorar los resultados de los aprendizajes.

Con la ejecución del programa Escuela Viva II (EV II) se ha pretendido consolidar los avances del Programa Escuela Viva I y apoyar la implementación del Plan Ñandutí[[3]](#footnote-3).

A solicitud del MEC, en fecha 24/04/2014 el Ministerio de Hacienda presentó al BID un pedido de ampliación de plazo de desembolso, la cual fue aceptada ampliando el plazo de ejecución original del 07/11/2014 al 07/11/2016.

* 1. **Esquema de Ejecución del Programa Escuela Viva II**

La responsabilidad técnica y operativa de coordinación del Programa Escuela Viva II (EV II) está a cargo del Vice-ministerio de Educación, ejecutado a través de la Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica (DGEIyEB). Para las actividades relacionadas con las adquisiciones y administración financiera se gestionan a través de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), la cual se coordina con la Dirección de Administración y Finanzas del MEC.

Con base a lo establecido en el Informe de Proyecto*, la responsabilidad de la Coordinación General del Programa recae en la DGEIyEB. La Coordinación Ejecutiva del programa está a cargo del titular de la Dirección General, con involucramiento activo de otras dependencias del MEC, las cuales son responsables del cumplimiento de las metas propuestas en las áreas que les competen.*

***Unidad Coordinadora del Programa UCP – MEC/BID***

La Unidad Coordinadora del Programa UCP MEC/BID del Programa Escuela Viva II, de acuerdo a las Guías de Organización y Funciones de la UCP, es responsable de los procesos de elaboración y seguimiento del presupuesto, planificación financiera, tesorería, contabilidad, rendición de cuentas, monitoreo y seguimiento financiero del programa, así como de las contrataciones y adquisiciones, de la administración del sistema de seguimiento y evaluación de la ejecución del programa EV II.

Las funciones generales son las siguientes:

1. Arbitrar los mecanismos a través del cual se posibiliten el cumplimiento oportuno de las metas y objetivos establecidos por los equipos técnicos en el marco del programa;
2. Aplicar el marco legal vigente que regula el funcionamiento del sistema de presupuesto del sector público, la coordinación, control, recepción, consolidación y validación de los anteproyectos de presupuesto.
3. Coordinar acciones que permitan el desarrollo del marco normativo, técnico-operativo y metodológico necesario para los uniformes requeridos y conforme a las disposiciones legales vigentes;
4. Trabajar en coordinación con la Dirección General de Administración y Finanzas
5. Elaborar el Plan Anual de Inversiones;
6. Elaborar el Plan Financiero Mensual de ingresos y gastos y sus modificaciones, presentados según el caso.
7. Fortalecer la estructura del MEC a través de los equipos conformados por los funcionarios técnicos del MEC y consultores nacionales e internacionales contratados para el efecto;
8. Mantener un registro y archivo de todas las solicitudes tramitadas por la UCP, y disponible ante cualquier órgano de control;

La Estructura Orgánica de la UCP – MEC/BID ha sido modificada mediante la Resolución MEC N° 4758/12 el 17/04/2012, y se presenta a continuación:



Al momento del relevamiento realizado para el presente diagnóstico se ha identificado que se encuentran acéfalas las Coordinaciones de Contrataciones y de Proyectos.

* + 1. **Áreas del MEC identificadas en la Ejecución del Programa Escuela Viva II**

Debido a la identificación de una multiplicidad de actores, en el marco del presente análisis se ha realizado un relevamiento de las áreas que intervienen en la ejecución del Programa EV II. A partir de ello se identificaron 32 dependencias del MEC que interactúan para la ejecución del Programa Escuela Viva II, que son las siguientes:

| **#** | **Involucrados** | **Roles** | **Actividades principales** | **Comentarios** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Consejo Directivo | Asesor la ejecución del programa desde la estrategia |  | A la fecha no se registran actividades de este Consejo |
| 2 | Vice-ministerio de Educación para la Gestión Educativa | Responsable político de la ejecución del programa | Dirigir al Consejo Directivo, rinde cuenta ante la máxima autoridad sobre la ejecución del programa |  |
| 3 | Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica | Gerencia Ejecutiva del Programa |  | Resoluciones de Adjudicación, Firma contratos |
| 4 | Coordinación Pedagógica | Asesoría en Conducción Estratégica / Orientación y Formación | Definición de criterios de acción / resolución de problemas Formación de los equipos técnicos actualización de conocimientos, integración Socialización de información Elaboración de hojas de ruta, secuencias de actividades, POA Dimensionamiento de necesidades Preparación de Insumos Técnicos (TDRs, EETTs) Elaboración de protocolos de trabajo (guiones) en terreno Dictámenes técnicos sobre materiales educativos, eventos, controversias, consultas, reconocimientos del MEC Alertas sobre cumplimientos de metas, priorizaciones |  |
| 5 | Departamento de Estadística | Información estadística | Provee información | Existen diferencias entre estadísticas de planificación / la DG |
| 6 | Departamento Administrativo | Organización y logística | Procesamiento de los pagos de viáticos |  |
| **#** | **Involucrados** | **Roles** | **Actividades principales** | **Comentarios** |
| 7 | Departamento de Gestión Escolar | Normaliza el funcionamiento de la instituciones educativas escolares para el cumplimiento de las metas | Nombramientos de docentes / directores, asignaciones / bonificaciones títulos de propiedad en caso de construcciones, reconocimiento de Asociación de Cooperación Escolar, Consejos Escolares, Equipo de Gestión Escolar |  |
| 8 | Departamento de Políticas y Normativas | Elaborar resoluciones siguiendo las normativas y procedimientos institucionales |  | Trabaja en coordinación con el Departamento de Gestión Escolar para elaboración de resoluciones |
| 9 | Departamento Jurídico |  | Conflictos de las escuelas, (acoso, derrumbes) | En el día a día no interviene en el programa |
| 10 | Departamento de Comunicaciones | Responsable de comunicaciones - Social y Pedagógicas del programa | Publicaciones, materiales de difusión, registro comunicacional de actividades, provee información de programa para difusión Edición de materiales didácticos (diseño, diagramación, ilustración, control de calidad) |  |
| 11 | Dirección de Educación Escolar Básica | Gestión Táctica del Programa (Escuelas del nivel básico) | Integración de gestión de los departamentos.  Supervisión del cumplimiento de metas | Las decisiones se toman a nivel de Dirección General |
| 12 | Departamento Intercultural Urbana | Gestión Operativa | Planifica, organiza equipos de trabajo, monitorea  Contacto directo con los actores educativos locales Ejecutan los proyectos específicos (talleres, observaciones de clase, formación de docentes / supervisiones, gestión de procesos) Gestión de transferencia de recursos en las instituciones educativas Monitoreo el uso correcto de los fondos |  |
| 13 | Departamento Intercultural Rural | Gestión Operativa |  |
| **#** | **Involucrados** | **Roles** | **Actividades principales** | **Comentarios** |
| 14 | Dirección de Educación Inicial | Conducción Estratégica / Gestión Táctica (Escuelas del nivel inicial de 0 - 5 años) |  | Nivel con toma de decisiones |
| 15 | Departamento Intercultural Urbana | Gestión Operativa | Planifica, organiza equipos de trabajo, monitorea  Contacto directo con los actores educativos locales Ejecutan los proyectos específicos (talleres, observaciones de clase, formación de docentes / supervisiones, gestión de procesos) Gestión de transferencia de recursos en las instituciones educativas Monitoreo el uso correcto de los fondos | Mayor nivel de autonomía, son pocos |
| 16 | Departamento Intercultural Rural | Gestión Operativa |
| 17 | Dirección General de Educación Indígena | Gerencia Ejecutiva del Programa en lo relacionado a temas indígenas | Toma de decisiones relacionados a temas indígenas | Temas complejos, no hay tantos recursos |
| 18 | Dirección de Educación Básica Indígena | Gestión Operativa | Planifica, organiza equipos de trabajo, monitorea  Contacto directo con los actores educativos locales Ejecutan los proyectos específicos (talleres, observaciones de clase, formación de docentes / supervisiones, gestión de procesos) Gestión de transferencia de recursos en las instituciones educativas Monitoreo el uso correcto de los fondos | Muchos involucrados para la toma de decisiones Estilo de gestión diferente Capacidades de gestión limitadas |
| **#** | **Involucrados** | **Roles** | **Actividades principales** | **Comentarios** |
| 19 | UCP / MEC\_BID | Oficina administrativa que operativiza los procesos - Oficina de control de calidad | Ejecución de procesos burocráticos, seguimiento a requisitos Preparación de Pliegos, solicitudes de contrataciones, etc. Control jurídico, integración de los POAs y anteproyecto de presupuesto Seguimiento en el cumplimiento de metas | Interactúa con DGTH para contrataciones de personal y con DC para adquisiciones  Interactúa con la DGAF para procesamiento de viáticos Interactúa con BID, MH sobre el programa |
| 20 | Dirección de Formación Docente | Apoyar la formación de los docentes desde el programa | Facilitan los RR.HH. a través de sus profesores de sus Institutos de Formación Docente IFD Coordinan la ejecución de los cursos de formación de directores y coordinadores pedagógicos | Vuela voluntad |
| 21 | Dirección de Fortalecimiento del Proceso Educativo | Instancia de Comunicación | Vehiculizan la comunicación para con los supervisores |  |
| 22 | Dirección General de Administración y Finanzas |  |  |  |
| 23 | Dirección de Contrataciones | Gestión de los procesos de adquisiciones y contrataciones (200 al 500) | Tramita formalmente los procesos de contrataciones verifica cumplimiento de normativa local según aplique |  |
| 24 | Dirección Financiera | Gestión de procesos de viáticos, transferencias de fondos, rendición de cuentas |  | A partir de este año se tramita directamente, se redujo a 22 días |
| 25 | Dirección Administrativa | Gestión operativa | Vehículos, insumos, patrimonio, transporte |  |
| **#** | **Involucrados** | **Roles** | **Actividades principales** | **Comentarios** |
| 26 | Dirección de Infraestructura | Gestión operativa para ejecución de obras | visitas de campo, fiscalización de obras, certificaciones de avance y final de obra validación de Insumos técnicos (Diseños, EETT, planos, otros) | Limitaciones de personal |
| 27 | Dirección General de Gestión del Talento Humano | Gestión operativa para contrataciones de personal | Adecuación de los Perfiles para homologación SFP, Convocatorias, concursos docentes en el caso que sea carrera docente y carrera civil con la SFP, contrataciones |  |
| 28 | Dirección General de Planificación Educativa | Gestión operativa de componentes y mirada estratégica sobre la planificación | Ejecutor de componente, mirada estratégica, monitoreo de cumplimiento de metas, articulación con otras instancias del Gobierno - nivel interinstitucional, datos estadísticos | Componentes a su cargo Sistema informático de procesamiento de estadísticas continuas (SIPEC) |
| 29 | Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa (SNEPE) |  | Provee información sobre la definición y medición de las metas de aprendizaje |  |
| 30 | Dirección de Estadísticas Educativas |  | Provee información estadística desde oficina |  |
| 31 | Dirección de Planificación Educativa |  | Revisión técnica de proyectos |  |
| 32 | Dirección General de Asesoría Jurídica |  | Interviene solo casos complejos a nivel jurídico | No interviene en la ejecución del programa |

* + 1. **Costo promedio de operación del actual esquema de ejecución del Programa Escuela Viva II**

A continuación se presenta el siguiente cuadro que ha sido elaborado con base a la información provista por el MEC, que reporta un costo aproximado mensual de 63.208 USD por gastos de personal contratado por el programa

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Cantidad** | **Sueldos / Honorarios** | **Equivalente en Dólares** | **Promedio Anual** | **Detalles** |
| Funcionarios de Planta | 42 | 168.776.412 | 33.093 | 397.116 | Cumplen funciones misionales del MEC e intervienen en la ejecución del programa y otros proyectos |
| Personal Contratado | 57 | 322.725.663 | 63.280 | 759.360 | Pagado por Escuela Viva II, no tienen dedicación exclusiva al programa |
| **Totales** | **99** | **491.502.075** | **96.373** | **1.156.476** |  |
|  |  |  |  |  |  |
| *\*Proyecciones según datos a Junio, 2015* | |  |  |  |  |

1. **Programa de Apoyo a la Ampliación de la Jornada Escolar**
   1. **Antecedentes**

Existe un amplio consenso en que la calidad de la educación es uno de los principales determinantes del crecimiento económico y del desarrollo[[4]](#footnote-4). Paraguay atiende hoy un conjunto de desafíos relacionados fundamentalmente con la calidad de los aprendizajes, las trayectorias escolares de los estudiantes, la organización de las instituciones educativas y la gestión administrativa del sistema[[5]](#footnote-5). El sector educativo ha tenido mejoras en materia de acceso y cobertura pero con un bajo nivel de aprendizajes de los estudiantes según las pruebas nacionales e internacionales.

Paraguay se ubica por debajo del promedio de América Latina según las pruebas SERCE para 3°-6° grado de escolar básica[[6]](#footnote-6). Estas diferencias en desempeño se acentúan si comparamos escuelas urbanas y rurales, con diferencias de hasta 56 puntos en lectura 6° grado, 37 puntos en lectura 3° grado, 31 puntos en matemáticas de 6° grado, o 30 puntos en ciencias 6° grado.

Con el fin de abordar estos desafíos y de impulsar la reforma educativa hacia nuevos horizontes, el Gobierno de Paraguay incrementó la disponibilidad de recursos para la educación a través de la Ley N° 4.758 del 30 de agosto de 2012, por la cual se crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y como parte de él, el *“Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación”.*

Adicionalmente, el gobierno ha elaborado una agenda educativa en la que la potenciación de escuelas, en particular con la extensión de la jornada escolar es una intervención emblemática y central que da consistencia a los diferentes programas que se van a financiar.

Son escuelas potenciadas aquellas escuelas que van a ser beneficiarias del programa de extensión de jornada escolar y que se encuentran geográficamente ubicadas en el radio de escuelas más pequeñas y con menor rotación de recursos tanto físicos como humanos. Se prevé que estas escuelas irán absorbiendo progresivamente la demanda de las escuelas más pequeñas.

En EI y en EB actualmente se desarrollan 4 horas diarias de clase en 5 días semanales, en 38 semanas de clase. La idea es ampliar la jornada escolar para los dos primeros ciclos de la EEB. La evidencia parece indicar que la ampliación del tiempo escolar redunda en resultados académicos y no académicos positivos, en particular en los alumnos de más bajo nivel socioeconómico. Pero estas mejoras por reformas en las prácticas organizativas y pedagógicas, incluyendo el diseño curricular y el equipo docente[[7]](#footnote-7).

En ese contexto, esta operación busca contribuir a la integralidad de las intervenciones que se están realizando en el sector educativo, en particular con recursos del FONACIDE. Estos se canalizarán a través de diferentes proyectos, y contribuirán, conjuntamente, a generar una oferta educativa atractiva y de calidad en los centros potenciados.

Para este proyecto se propone una intervención focalizada en la organización del tiempo y del espacio escolar en un subconjunto de las 1.200 instituciones educativas seleccionadas para ser potenciadas, en las cuales se ofrece Educación Inicial y Básica. Se propone que el proyecto financie una primera etapa de expansión (2016-2019). En los centros seleccionados la permanencia escolar diaria de los alumnos pasaría de 4 a 8 horas, incluyendo almuerzo[[8]](#footnote-8). El currículum que se aplicaría es muy similar al vigente solamente que el plan de estudio algunas áreas académicas recibirían mayor carga horaria. Se incluiría la enseñanza de una lengua extranjera.

* 1. **Características principales previstas en la fase de diseño del Programa**

El objetivo general del Programa[[9]](#footnote-9) es mejorar la eficiencia del sistema educativo, apoyando el proceso de potenciación de escuelas a través de la ampliación de la jornada escolar.

Los objetivos específicos incluyen: i) desarrollar innovaciones pedagógicas que apoyen la extensión de la jornada escolar en escuelas oficiales; ii) fortalecer la autonomía y capacidad de gestión de las instituciones ofreciendo herramientas de gestión escolar en las dimensiones administrativa, pedagógica, organizacional y comunitaria; iii) desarrollar un piloto que ofrezca un análisis costo-beneficio de alternativas de traslado de los estudiantes a las instituciones educativas; y iv) mostrar resultados del impacto de estos cambios en los aprendizajes.

El Programa constará de cuatro componentes:

- *Componente I:* Desarrollo de Innovaciones Pedagógicas. Las principales actividades serían: i) desarrollo de contenidos, materiales didácticos y programas de capacitación para la implementación de nuevas prácticas pedagógicas en el aula en las áreas de lenguaje (lectoescritura)

- *Componente II: Obra:* Fortalecimiento de la autonomía de las instituciones educativas. Co este componente se busca apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones educativas, los municipios y departamentos en la administración de la educación, para asegurar la articulación y sostenibilidad de las nuevas modalidades de ampliación de la jornada escolar. Las principales actividades serían: i) diseño del sistema de gestión escolar; ii) apoyo a la conformación de equipos de gestión; iii) apoyo en la elaboración de proyectos educativos integrales en las escuelas; iv) formación para la organización de consejos escolares; v) sistema de monitoreo e información para mejorar los resultados y la gestión; y vi) formación de los equipos en las escuelas en el uso de la información para la gestión y el monitoreo de resultados de aprendizaje, para la mejora de los procesos a nivel de escuela, y para la rendición de cuentas.

- *Componente III:* Facilidades de traslado a las instituciones educativas (transporte). El programa contribuirá a identificar soluciones de transporte escolar costo-efectivas a las escuelas potenciadas en las áreas rurales. Se esperan cambios en el comportamiento de la demanda cuando las familias de estudiantes que actualmente asisten a escuelas rurales pequeñas decidan transferirlos a las escuelas potenciadas que tendrán una mejor oferta educativa. Este componente ha sido desarrollado para llegar en particular a estudiantes de familias vulnerables y niñas en particular. Las actividades propuestas serían: i) desarrollo de soluciones de transporte basadas en las experiencias existentes llevadas a cabo por el MEC y otras experiencias internacionales exitosas; ii) implementación del piloto en escuelas seleccionadas y iii) análisis costo-beneficio de las diferentes intervenciones.

*- Componente IV:* Seguimiento y Evaluación de los Resultados. Este componente incluye actividades de monitoreo y evaluación del programa. Dentro de las actividades de monitoreo se incluyen: i) seguimiento de los planes de organización del tiempo escolar, incluyendo un análisis de sus contenidos y un monitoreo de su ejecución, de sus ajustes y de sus cambios; e ii) informes de gestión anual. Adicionalmente, se contempla la realización de una evaluación de impacto experimental.

A continuación se presenta la Estructura de Descomposición de Entregables del Programa:



1. **Evaluación de la Capacidad Institucional de la UCP - MEC/BID**
   1. **Aplicación del SECI en la UCP - MEC/BID**

Como resultado del estudio de los siete sub-sistemas detallados a continuación, se obtiene la calificación de las tres capacidades analizadas, de la ponderación de estas capacidades finalmente se conoce el grado de desarrollo de la capacidad institucional y el nivel de riesgo en la situación actual para la implementación del programa.

Aplicados los criterios de ponderación de las capacidades (IR%) el SECI calificó la capacidad institucional general para la ejecución del programa con 57,08%, indicando *un Incipiente Desarrollo (ID) y un nivel de Riesgo Sustancial (RS)*, conforme se indica a continuación:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Total** | **Cuantificación** | | | **Desarrollo** | **Nivel de Riesgo** |
| **Calificación** | **IR%** | **Peso** |
| CPO | 48,10% | 25% | 12,02% | ID | RS |
| CE | 62,89% | 45% | 28,30% | MD | RM |
| CC | 55,87% | 30% | 16,76% | ID | RS |
| **Total** |  |  | **57,08%** | **ID** | **RS** |

Dichos resultados se obtienen de la matriz de resultados, que arroja una calificación de 48,10% para la Capacidad de Planificación y Organización (CPO) lo que refleja que existe un *Incipiente Desarrollo de esta capacidad, asociado a un Nivel de Riesgo Sustancial*. Por otra parte, al evaluar la capacidad de ejecución (CE), se ha obtenido una calificación de 62,89 %, lo que indica un *Mediano Desarrollo y un nivel de Riesgo Medio.* Finalmente, la evaluación de la Capacidad de Control (CC) arroja un resultado de 55,87%, lo cual demuestra un *Incipiente Desarrollo, asociado a un Riesgo Sustancial.*

A continuación se exponen los resultados de la aplicación de la metodología SECI en los diferentes sistemas y sub-sistemas.

* + 1. **Capacidad de Planificación y Organización**

Esta capacidad mide la habilidad de la Institución para desarrollar procesos de programación y asignar responsabilidades sobre la administración de los recursos, de tal forma que se logre una dinámica apropiada en el ejercicio de las atribuciones y en la oportunidad y calidad de las comunicaciones. Incluye los siguientes Sub-Sistemas: de Programación de Componentes y Actividades y de Organización Administrativa.

De acuerdo a los resultados del diagnóstico la capacidad de Planificación y Organización de la UCP MEC/BID presenta una calificación del 48,10%, lo que la sitúa en un nivel de *Insuficiente Desarrollo con un Riesgo Sustancial.*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Capacidad** | **Sistema** | **Cuantificación** | | | **Desarrollo** | **Nivel de Riesgo** |
| **Calificación** | **Ponderación** | |
| CAPACIDAD DE PLANIFICACION Y ORGANIZACIÓN | SPA | 53% | 50% | 26,67% | ID | RS |
| SOA | 43% | 50% | 21,43% | ID | RS |
| **Total** | | **48,10 %** |  |  | **ID** | **RS** |

Las principales oportunidades de mejoras de este sistema tienen relación con la necesidad de fortalecer los procedimientos de manejo de las herramientas de planificación/programación y de monitoreo, conforme a los estándares y buenas prácticas internacionales que se constituyan en instrumentos efectivos de gestión y no a simples cumplimiento de requisitos. A su vez, se hace necesario revisar y redefinir la organización y los esquemas de ejecución de los programas y proyectos que ejecuta el MEC, la integración de sus equipos de proyectos, de tal manera a ejecutar los proyectos conforme al alcance, tiempos y costos previstos, articulándose adecuadamente durante el proceso con la estructura funcional del MEC para el desarrollo de las actividades técnico pedagógicas que representan funciones inherentes a las mismas.

El MEC para generar mejores condiciones de gestión operativa para la ejecución de los programas y proyectos, a través de una cooperación técnica solicitada a la CAF a mediados de junio de 2015 ha contratado a un equipo consultor que tendrá a su cargo apoyar la creación de la Unidad Ejecutora de los programas y proyectos del MEC, cuyo proceso contempla: el diagnóstico organizativo y funcional del MEC, desarrollo de una propuesta de un modelo de gestión y gobernanza adecuado en función al diagnóstico realizado, elaborar instrumentos normativos para el funcionamiento de la UEP, recomendar el posicionamiento de la UEP dentro de la estructura orgánica del MEC, proponer la estructura funcional de la UEP, definir sus funciones, establecer los roles, mecanismos de coordinación y canales de comunicación, proponer un sistema de gestión financiera y flujo de información adaptado a la actividad de la UEP, elaborar los manuales de procedimientos y funciones, elaborar los lineamientos generales y específicos requeridos para la operativización de los programas y proyectos, y elaborar un plan de capacitación para funcionarios de la UEP con base en el diagnóstico de las competencias existentes y requeridas.

Al evaluar los resultados del presente análisis se desataca la importancia que representa para el MEC el contar en los plazos previstos, con resultados de alto nivel de calidad y completitud previstos en los productos e instrumentos anteriormente señalados.

* + - 1. **Sistema de Programación de Componentes y Actividades (SPA)**

El Sub-Sistema de Programación de Componentes y Actividades ha arrojado una calificación de 53% equivalente a un *Incipiente Desarrollo con Riesgo Sustancial.* En cuanto a los aspectos más relevantes a tomar en cuenta en lo relacionado a las oportunidades de mejoras se encuentra:

**Oportunidades de mejora, Causas, Riesgos identificados y Acciones de Mejoras en el SPA**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **#** | **Oportunidad de mejora** | **Causa** | **Riesgo** | **Acciones** |
| 1 | El PEP/POA no incluye un diagrama o flujo grama que presente el orden necesario e interdependencia de las actividades para alcanzar los objetivos | La planilla utilizada no incluye este requerimiento. | Retrasos en la ejecución del Programa por falta de claridad en el orden y relación existente para la ejecución de las actividades (predecesoras - antecesoras) | Utilizar el formato de PEP/POA que incluya la preparación de un Cronograma, se establezca el orden de actividades (predecesoras/antecesoras,) gestión de tiempos, costos, responsables. (Ver Bid solutions) |
| 2 | El PEP/POA no presenta el tiempo estimado para realizar cada actividad o tarea | La planilla utilizada no incluye este requerimiento | Retrasos en la ejecución del Programa por falta de claridad del tiempo y los plazos previstos para la ejecución del programa. |
| 3 | El PEP/POA no define los Responsables por ejecutar o coordinar las actividades o tareas | La planilla utilizada no incluye este requerimiento | Retrasos en la ejecución del Programa por falta de definición clara de responsables de ejecutar las actividades previstas |
| 4 | El PEP/POA no incluye los indicadores de resultados y medios de verificación que permitan medir el logro de las metas previstas | La planilla utilizada no incluye este requerimiento | Retrasos en la ejecución del Programa por falta de definición y relación clara de las actividades programadas con respecto a los resultados previstos |
| 5 | EL PEP/POA no prevé los riesgos (supuestos) para el éxito de la programación y las acciones necesarias para prevenirlos o mitigarlos | La planilla utilizada no incluye este requerimiento | Retrasos en la ejecución del Programa por falta de aplicación sistemática y formal de la metodología de Gestión de Riesgos | Implementar formalmente la metodología de Gestión de Riesgos para la ejecución del programa, e incluir en el PEP las acciones de mitigación definidas. |
| 6 | No se han encontrado evidencia que se haya formalizado acciones para administrar riesgos y mejorar la probabilidad de ejecución del programa | Falta de manejo metodológico de gestión de riesgos | Retrasos por falta de aplicación de gestión de riesgos para la ejecución del programa | Relacionada con acción anterior |
| 7 | En la práctica, la ejecución no demuestra la puesta en marcha de las acciones programadas | Las reprogramaciones de actividades es una constante en la ejecución, debido a falta de sincronización para disponibilidad de recursos necesarios (vehículos, viáticos, RRHH, otros) | Retrasos en la ejecución del Proyecto por falta de ejecución de las actividades conforme a lo previsto | Gerenciar la ejecución del programa con base a lo programado y planificado, debiendo implementar procedimientos formales para la gestión de cambios de los instrumentos. |

* + - 1. **Sistema de Organización Administrativa (SOA)**

El Sub-Sistema de Organización Administrativa ha arrojado una calificación de 43% equivalente a un *Incipiente Desarrollo con Riesgo Sustancial.* En cuanto a los aspectos más relevantes a tomar en cuenta en lo relacionado a las oportunidades de mejoras se encuentran:

**Oportunidades de mejora, Causas, Riesgos identificados y Acciones de Mejoras en el SOA**

| **#** | **Oportunidad de mejora** | **Causa** | **Riesgo** | **Acciones** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | El MEC / programa no cuenta con un Manual de Organización y Organigrama integral actualizado que defina claramente las funciones y responsabilidades para la ejecución de proyectos de inversión relacionadas a las áreas: técnica, de gestión, administrativa - financiera, gerencial y de monitoreo. | El Manual de Organización y Funciones de la UCO solamente define la estructura y funciones fiduciarias. Falta de actualización del Manual Operativo para incorporar los cambios en las unidades que refleje la actual composición de las unidades de la UCP | Retrasos en la ejecución del Proyecto debido a la falta de recursos necesarios para llevar a cabo las actividades previstas en el POA y atender las demandas actuales del proyecto. | Desarrollo de un Manual de Organización, Funciones y Cargos para la Ejecución de Programas y Proyectos de Inversión ejecutados en el MEC.  Que el ROP del nuevo programa, incluya el capítulo de Organización Institucional del Programa con un detalle pormenorizado de las funciones a nivel de puestos claves, dependencias internas del Ministerio que cumplirán funciones, los perfiles necesarios a ser considerados para las contrataciones y/o designaciones de personal de planta, niveles de delegación de competencias, instancias y procedimientos de aprobación, actualización y notificación a actores involucrados en la ejecución. |
| 2 | No se cuenta con un organigrama actualizado y en vigencia que incluya todas las áreas de desempeño y su relación funcional: Dirección General, Planificación y Monitoreo, Gestión Técnica, Finanzas, Personal, Adquisiciones, Producción de bienes y servicios | Desconocimiento de la necesidad de contar con un organigrama vigente que plasme la estructura con funciones y líneas de comunicación. El en informe de Proyecto de Escuela Viva II se desarrolló el esquema de ejecución en forma específica, sin embargo, en el ROP no se ha desarrollado un Capítulo de Organización Institucional para la ejecución del Programa. | Retrasos en la ejecución del programa o metas no se alcanzan en el tiempo previsto y con la calidad esperada |
| 3 | No se diseñaron e implementaron perfiles de todos los cargos necesarios para el cumplimiento de las funciones previstas en el ámbito técnico, operativo y de seguimiento especialmente (Calidades académicas y de experiencia) | Se desarrollaron solo para Consultores contratados no así para funcionarios de planta | Que no se logren las metas al no contar con las funciones y responsabilidades de todos los funcionarios adecuadamente designadas | Incorporación de todos los perfiles de los puestos considerados para la ejecución del programa |
| 4 | El clima organizacional no un reflejo de lo previsto en el Esquema Inicial de Ejecución | Si bien responde al esquema previsto, la causa identificada se debe a que el esquema implementado no responde a las posibilidades reales de la organización, atendiendo la sobre carga de trabajo que representa tener que cumplir funciones misionales junto con funciones específicas del programa, al hecho que no en todos los casos el personal de planta reúne el perfil requerido y la falta de una cultura de gestión orientada a resultados. | Mal desempeño en las tareas ejecutadas de las funciones misionales y de programas/proyectos debido a la sobrecarga de trabajo | Elaboración de un Manual de Cargos para la Unidad Ejecutora a ser creada, que incluya la totalidad de las posiciones independientemente si serán cubiertas por consultores contratados o funcionarios de planta.  Que el ROP del nuevo programa contemple los perfiles requeridos para las posiciones que participarán en la ejecución del programa. |
| 5 | El nivel de delegación de funciones no permite que cada nivel tome decisiones y cumpla las funciones y responsabilidades que le fueron asignadas | Actualmente la UCP capacidad de gestión y autonomía suficiente para la gestión de las adquisiciones y de administración financiera del programa. Falta de Status de UOC y de SUAF.  A nivel de gestión técnico, el esquema no ha definido una instancia responsable de Coordinación Técnica – Operativa. La coordinación pedagógica existente, cumple más bien funciones técnicas-pedagógicas a nivel de asesoría que no operativas de gestión.  Se identificó que intervienen en la ejecución más de 32 instancias funcionales del MEC.  A nivel gerencial, definir la Coordinación Ejecutiva del Programa en una Dirección General (la de mayor presupuesto en el MEC) que debe cumplir un gran número de funciones misionales inherentes, no genera las condiciones necesarias para un gerenciamiento efectivo. | Gestión altamente burocrática que alarga los procesos y condiciona la ejecución de las actividades conforme a lo previsto.  Pérdida de control de la gestión | Considerar como prioridad para la definición del Nuevo Modelo de Gestión de Proyectos en el MEC, la necesidad de establecimiento adecuado de definición / delegación de competencias para el gerenciamiento, la gestión técnico-operativa, de adquisiciones, de administración financiera, de planificación y seguimiento de la ejecución del Programa.  Definir en el esquema de ejecución para la futura operación la necesidad de otorgar al Equipo de Proyecto la capacidad de manejo presupuestario, de adquisiciones (incluida la evaluación) y de administración financiera de los recursos, es decir con las capacidades de UOC (Unidad Operativa de Contrataciones) y de SUAF (Sub Unidad de Administración Financiera) |
| 6 | Unidades Organizacionales funcionando con menos personal de lo que se requiere para atender la demanda actual del Proyecto | Si bien, según los registros para la ejecución del programa Escuela Viva II se han identificado casi 100 personas que participan en el esquema, se ha identificado acefalias en puestos claves, tales como: adquisiciones, infraestructura, gestión de proyectos, entre otros. | Ineficiencia en el desarrollo de las diferentes actividades debido a que el volumen actual de las mismas sobrepasa la capacidad de la estructura organizacional vigente | Establecer una política de incentivos salariales a fin de incentivar la participación de técnicos en el programa |
| 7 | No se cuenta con evidencia de divulgación del Manual Operativo entre los participantes en la ejecución de la operación | A pesar de que en el Manual Operativo se establece que el Ejecutor es responsable de que el mismo sea conocido por todas las personas y entidades a las que se aplica, esto en la práctica no se ha cumplido | Incumplimiento del ROP / Actividades declaradas no elegibles al financiamiento | Incorporar procedimientos formales para difusión entre el personal del programa del ROP y sus actualizaciones. |
| 8 | No se cuenta con Manuales de Procedimientos que establezcan los aspectos operacionales relacionados con temas técnicos, operativos, administrativos y financieros | No han sido desarrollados | Ineficiencia en la gestión  Falta de cumplimiento de los objetivos del programa | Desarrollar Manuales de Procedimientos que definan los procesos de planificación, gestión técnico-operativa, de adquisiciones, de presupuesto, administración financiera, contable y de rendición de cuentas y de seguimiento |

* + 1. **Capacidad de Ejecución de las Actividades Programadas y Organizadas**

Esta capacidad mide la habilidad para alcanzar los resultados programados e incluye los siguientes Sub-Sistemas: de administración de personal, de administración de bienes y servicios y de administración financiera.

La Capacidad de Ejecución de la UCP - MEC/BID presenta una calificación del 62,41 %, lo que la sitúa en un nivel de *Desarrollo Mediano asociado a un Riesgo Medio.*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Capacidad** | **Sistema** | **Cuantificación** | | | **Desarrollo** | **Nivel de Riesgo** |
| **Calificación** | **Ponderación** | |
| CAPACIDAD DE EJECUCIÓN | SAP | 62% | 30% | 18,46% | MD | RM |
| SABS | 72% | 30% | 21,72% | MD | RM |
| SAF | 57% | 40% | 22,70% | ID | RS |
| **Total** | | **62,41%** |  |  | **MD** | **RM** |

*Se desataca que el subsistema de administración financiera se identifica con el de mayores oportunidades de mejora, más aún atendiendo que por las características de los procesos, estos se relacionan más bien al de transferencias de recursos, pagos de viáticos y otros conceptos que requieren de procesos específicos para aseguramiento de la adecuada rendición de cuentas.*

* + - 1. **Sistema de Administración de Personal (SAP)**

El Sub-Sistema de Administración de Personal ha arrojado una calificación de 62% equivalente a un  *Mediano Desarrollo con Riesgo Medio.* En cuanto a los aspectos más relevantes a tomar en cuenta en lo relacionado a las oportunidades de mejoras se encuentra:

**Oportunidades de mejora, Causas, Riesgos identificados y Acciones de mejoras en el SAP**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **#** | **Oportunidad de mejora** | **Causa** | **Riesgo** | **Acciones** |
| 1 | No existen procedimientos formales que aborden aspectos como la búsqueda y selección, inducción, evaluación y capacitación del personal | Desconocimiento de la necesidad de contar con procedimientos documentados y detallados para todos los procesos. | Clima organizacional deteriorado  Posibles conflictos de autoridad y atrasos en la ejecución del programa  Ineficacia e ineficiencia en la administración del personal | Elaborar el Manual de Procedimientos inherentes a la administración de personal, que incluye procedimientos de inducción, de contratación, evaluación, de capacitación, para la elaboración de un plan para ausencias temporales, etc. |
|
| 5 | No se han previsto formalmente perfiles / TDRs que definan sus funciones y responsabilidades para todas las posiciones claves que participan en la ejecución del programa Escuela Viva II, en particular el área técnica | Desconocimiento de la necesidad de contar con procedimientos documentados y detallados para todos los procesos. | Posibles retrasos en la ejecución del programa debido a la falta de claridad sobre las responsabilidades de los funcionarios para con el programa | Definir perfiles para cubrir todas las posiciones claves que participarán en la ejecución del programa, ya sea a nivel gerencia, técnico como fiduciario |
| 3 | No se contempla la clasificación de cargos con niveles de remuneración acordes con los niveles actuales del mercado laboral | Existen restricciones para asignar salarios acorde a los del mercado debido a los topes presupuestarios establecidos por el PGN o por el MEC | Posibles retrasos en la ejecución del programa por ausencia de personal clave  Dificultades para la contratación de técnicos calificados por niveles de remuneración inferiores a los de mercado | Definir y poner en marcha una estrategia para la identificación de RRHH claves que cuente con las competencias necesarias con base a los perfiles de puestos que sean definidos.   Analizar y determinar un nivel de asignación de honorarios acordes a los requerimientos a los niveles de remuneración manejados en el mercado |

* + - 1. **Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)**

El Sub-Sistema de Administración de Bienes y Servicios ha arrojado una calificación de 72% equivalente a un Mediano *Desarrollo con Riesgo Medio.* En cuanto a los aspectos más relevantes a tomar en cuenta en lo relacionado a las oportunidades de mejoras se encuentra:

**Oportunidades de mejora, Causas, Riesgos identificados y Acciones de mejoras en el SABS**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **#** | **Oportunidad de mejora** | **Causa** | **Riesgo** | **Acciones** |
| 1 | La Unidad no cuenta con el equipamiento humano con experiencia y conocimientos necesarios para ejecutar y administrar el programa eficientemente | La UCP no cuenta con Especialista de Adquisiciones  El programa EV II aplica normativa nacional y no políticas del BID  Falta de experiencia en la aplicación de las políticas de adquisiciones del BID | Ineficiencia en la Gestión de Adquisiciones que ocasiona retrasos en la ejecución del programa | Dotar a la unidad de RRHH y capacidad de Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) que otorgue un nivel adecuado para gestión de adquisiciones del programa.  Contar con un Especialista de Adquisiciones que reúna el perfil definido en cuanto a conocimientos, experiencia y competencias |
| 2 | Carencia de procedimientos y personal técnicamente adecuado para realizar las tareas relacionadas a la gestión de adquisiciones y administración de contratos | Desconocimiento de la necesidad de contar con procedimientos documentados y detallados para todos los procesos.  Fuga de técnicos por las bajas remuneraciones | Retrasos en la ejecución del programa debido a la pérdida de tiempo como consecuencia de procesos de contratación ineficientes e ineficaces  Protestas en los procesos de adquisiciones  Contratación de proveedores de bienes y servicios por debajo de los estándares requeridos  No se cumplen con los productos previstos debido a la adquisición de bienes y servicios no adecuados para la finalidad del proyecto | Elaborar un Manual de Procedimientos para la Gestión de Adquisiciones del Programa que incluya todos los procesos desde la programación al cierre de los contratos |
| 3 | No se ha reglamentado los niveles de autorización, por monto y complejidad para la gestión de las adquisiciones del programa | Desconocimiento de la necesidad de reglamentar los niveles de autorización para los diferentes tipos de contratación y adquisiciones | Dificultades para identificar responsabilidades en las diferentes etapas del proceso de adquisiciones y los respectivos niveles de autorización  Retrasos en la ejecución del programa debido a la centralización de competencias de autorización | Establecer en el ROP niveles de delegación de competencias para autorizaciones por monto y complejidad de las adquisiciones |
| 4 | El sistema de administración de adquisiciones no permite identificar automáticamente los compromisos y demás transacciones desde su inicio y establecer un vinculo entre la creación de la obligación, el recibo de los bienes, obras y servicios de consultoría y los pagos correspondientes dándole a la información una seguridad razonable acerca de su integridad | Los sistemas informáticos existentes son modulares y no integrados.   Cada sub-sistema se maneja en forma desconectada del otro | Pérdida por error o fraude por la realización de compras indebidas  Aprobaciones indebidas de órdenes de compra  Pago de facturas inexistentes o pago de facturas por bienes o servicios no recibidos   Recepción ficticia o apropiación indebida de bienes | Desarrollar un Sistema Integrado de Gestión para la ejecución de los proyectos/programas del MEC |
| 5 | El Control Interno (Auditoría Interna) no participa en la planificación y observación de las verificaciones periódicas (existencia física de los bienes de inventario) | La Auditoría Interna del MEC cuenta con una sobre carga de trabajo muy alta.   En la UCP no está previsto que el área de control de la UCP participe de las verificaciones | Inadecuado control y pérdida de activos | Definir procedimientos formales para verificaciones de la existencia física de bienes, obras (pagadas vía transferencias) y otros activos |
| 6 | No existe un plan de seguros para proteger los bienes en general | No se definieron procedimientos para su elaboración como Plan | Pérdida de activos | Definir procedimientos formales para la elaboración e implementación de un Plan de Seguros |
| 7 | No existe un plan de mantenimiento general para obras y bienes adquiridos | No se definieron procedimientos para su elaboración como Plan | Inadecuado uso de activos del Programa | Definir procedimientos formales para la elaboración e implementación de un Plan de Mantenimiento de Activos (incluir bienes, obras pagadas vía transferencias de recursos) |

* + - 1. **Sistema de Administración Financiera (SAF)**

El Sub-Sistema de Administración Financiera ha arrojado una calificación de 57% equivalente a un Incipiente *Desarrollo*  con *Riesgo Sustancial.* En cuanto a los aspectos más relevantes a tomar en cuenta en lo relacionado a las oportunidades de mejoras se encuentra:

**Oportunidades de mejora, Causas, Riesgos identificados y Acciones de Mejoras en el SAF**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **#** | **Oportunidad de mejora** | **Causa** | **Riesgo** | **Acciones** |
| 1 | El personal clave que cumple funciones de coordinación de la administración financiera de la UCP no reúne los requisitos de capacidad y experiencia en la administración financiera requeridos para proyectos con financiamiento externo. | No se definieron perfiles para personal de planta que ocupan posiciones claves para la ejecución del programa | Inefiniciente gestión administrativa financiera  Errores o mal manejo por falta de experiencia en este tipo de proyectos | Definir perfiles para posiciones claves, y exigir su cumplimiento ya sea para personal de planta como para consultores contratados |
| 2 | No se dispone de un Manual de Procedimientos autorizado y en vigencia para la administración financiera de programas y proyectos con financiamiento externo | No ha sido desarrollado | Informalidad de la gestión | Desarrollar Manuales de Procedimientos para la Administración Presupuestaria, Administrativa y Financiera de los Programas y Proyectos |
| 3 | No se dispone de un sistema de registros contables y financieros automatizado e integrado que permita identificar las transacciones a cargo del proyecto, por fuente de financiamiento y por categorías de inversión, de acuerdo con el Plan de Cuentas aprobado por el Banco y disponer de información financiera oportuna y confiable para la preparación de los Estados Financieros y otros informes. *El sistema de tesorería lleva los registros en planillas Excel para la emisión de cheque.* | El MEC cuenta con varios sistemas modulares no integrados que obligan a llevar adelante registros paralelos. | Pérdida de información, horas hombre utilizados para dobles y triples registros, debilidad en el manejo de la información para procesos claves | Desarrollar un Sistema Integrado de Gestión que incluya la Gestión Administrativa - Financiera para la ejecución de los proyectos/programas del MEC y lo relaciones con los demás sub-sistemas (programación, adquisiciones, contabilidad y seguimiento) |
| 4 | No se dispone de un sistema de presupuesto automatizado que permita implementar mecanismos de asignación, control, evaluación y seguimiento de la ejecución presupuestaria según el cuadro de costos del programa | El sistema disponible no realiza el control de la programación de actividades con la ejecución del cuadro de costos (categorías de inversión) | Gastos no elegibles por sobrepasar los límites disponibles |
| 5 | No se cuenta con un reglamento operacional o normas que defina el manejo de los recursos provenientes del financiamiento o contribución del Banco y de la contrapartida local: funciones, atribuciones, restricciones, otros | No ha sido desarrollado | Ineficiente gestión administrativa financiera | Desarrollar procedimientos formales que definan el manejo de los recursos provenientes del financiamiento, contribución de financiadores o la contrapartida local |
| 6 | No todas las transacciones financieras, incluidos los compromisos adquiridos, se registren adecuadamente en el momento de su ocurrencia | No se realizan diariamente todos los registros  Se cuentan con sistemas modulares que son manejados independientemente por cada área. Ejemplo: el sistema de programación no está vinculado a tesorería ni a contabilidad | Pérdida de información | Definir procedimientos que establezcan que todas las transacciones financieras, incluidos los compromisos adquiridos se registren adecuadamente en el momento de su ocurrencia.  Disponer un sistema informático integrado que viabilice la implementación indicada anteriormente. |
| 7 | Existen políticas y procedimientos definidos para desarrollar/modificar, probar e implementar los sistemas contables, incluyendo programas de computadora y archivos de datos relacionados? | No han sido desarrollados | Manejo inadecuado de la información del proyecto | Implementar las recomendaciones dadas por la Auditoría Externa en el Informe de Control Interno correspondiente a la auditoría del año 2014 |
| 8 | Existe un procedimiento para el respaldo periódico (back- up de la información y del sistema) que asegure la recuperación de la información financiera y contable? | No han sido aprobados e implementados |
| 9 | No se han formalizado ni aprobado procedimientos para definición e implementación de: claves de acceso, niveles de autorización, validación, etc., para impedir el acceso no autorizado a la base de datos y a los sistemas de información contable y financiero, de programación, otros | No han sido aprobados e implementados |

* + 1. **Capacidad de Control**

Esta capacidad mide la habilidad de control de la Institución en forma interna y externa.

La capacidad de Control de la UCP de Escuela Viva II presenta una calificación del 55,87 %, lo que la sitúa en un nivel de *Desarrollo Incipiente con un Riesgo Sustancial.*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Capacidad** | **Sistema** | **Cuantificación** | | | **Desarrollo** | **Nivel de Riesgo** |
| **Calificación** | **Ponderación** | |
| CAPACIDAD DE CONTROL | SCI | 21% | 50% | 10,42% | ND | RA |
| SCE | 91% | 50% | 45,45% | SD | RB |
| **Total** | |  | **55,87%** |  | **ID** | **RS** |

Las principales oportunidades de mejora se observaron en el sistema de Control Interno.

* + - 1. **Sistema de Control Interno (SCI)**

El Sub-Sistema de Control Interno ha arrojado una calificación de 21 % equivalente a una capacidad No Desarrollada D*esarrollo asociado a Un Riesgo Alto.* En cuanto a los aspectos más relevantes a tomar en cuenta en lo relacionado a las oportunidades de mejoras se encuentra:

**Oportunidades de mejora, Causas, Riesgos identificados y Acciones de Mejoras en el SCI**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **#** | **Oportunidad de mejora** | **Causa** | **Riesgo** | **Acciones** |
| 1 | No se cuenta con un código de conducta (ética) o instructivo equivalente formalmente establecido | Existe el Código de Ética de los Servidores Públicos, aunque en la práctica no se aplica ni conoce | Deterioro de valores | Incluir en los contratos de presentación de servicios una Certificación de Conocimiento y entendimiento del Código de Ética que rige para la prestación de los servicios |
| 2 | Necesidad de desarrollar capacidades para la Gestión y Dirección de Proyectos, Programas y Portafolios con base a buenas prácticas internacionales que viabilice la ejecución con base a los costos, alcance y tiempo previstos | El modelo actual que segmenta y fracciona la gestión en compartimientos estancos restringiendo significativamente una Gestión de Integración efectiva | Descoordinación, ineficiencia, segmentación de la gestión e imposibilidad de logro de los objetivos | Implementación de un sistema de gestión y dirección de proyectos con base a las mejores prácticas internacionales que establezca claramente los procedimientos de todas sus áreas, la disponibilidad de un sistema integrado de gestión y la conciliación de registros contables con la contabilidad institucional del Ministerio registrada en el SICO |
| 3 | Necesidad de instalación de procesos de auto evaluación, que contribuya al establecimiento de un ambiente de control adecuado y el mejoramiento continuo del mismo en todos las aéreas que intervienen en la ejecución del proyecto: técnica y fiduciaria | Efectuar el seguimiento del grado de avance en la implementación el Modelo Estándar de Control Interno (MECIP). *Respuesta planificada para el 2015 en el informe de autoría externa del ejecución 2014* |
| 4 | Si bien se realizan actividades de programación de actividades en forma anual, las mismas permanentemente deben ser reprogramadas o directamente no son ejecutadas | Multiplicidad de actores, dispersión y falta de unidad de mando y control para dirigir el proceso a nivel operativo | Ineficiencia en la ejecución del proyecto | Establecer una metodología adecuada para la programación y gestión de cambios adecuada de las actividades previstas |
| 5 | Necesidad de capacitación al equipo del programa para la utilización y aplicación de una metodología estructurada para el Análisis de Riesgo | Se completan las matrices de riesgos en gabinete, como un mero requisito documental.  Se desconoce las ventajas de su implementación permanente | Capacidad de reacción limitada ante hechos y situaciones no previstas | Implementar el desarrollo de reuniones semestrales (mínimo) del equipo de proyecto para la gestión de riesgos del programa.   Socializar la metodología utilizada por el BID para sus operaciones, de considerarse aplicables |
| 6 | El sistema SMYS requiere de ajustes de desarrollo para optimizar su funcionamiento y utilidad en la generación de información, por ejemplo: vinculando a los procesos requeridos por Tesorería | Falta de coordinación y priorización | Carencia de información en tiempo real y de calidad | Analizar técnicamente la potencialidades del actual sistema desarrollado por el MEC SMYS de tal manera a definir la viabilidad o no de potenciar su desarrollo hacia un Sistema Informático Integrado de Proyectos que sea de utilidad a mediano y largo plazo |
| 7 | Persistencia de debilidades claramente identificadas (ver informe de control interno de la auditoría externa) en cuando Actividades o Procedimientos de Control | Falta de atención de los hallazgos reportados en las auditorías externas | Faltantes o inadecuado manejo de recursos | Implementar rigurosamente el plan de mejoramiento y atención de los hallazgos reportados por las Auditorías Internas y Externas del programa. |
| |  | | --- | | 8 8 | | No se dispone de un informe de Auditoría Interna o equivalente actualizado, en el cual se revele que se han cumplido los requisitos detallados para cada uno de los cinco componentes del control interno, que son: i) un ambiente de control adecuado; ii) una práctica adecuada de Evaluación de Riesgos; iii) la existencia de procedimientos de control aprobados; iv) que el componente de Información y Comunicación se maneje apropiadamente; y v) la existencia de un componente de monitoreo funcionando adecuadamente. | No ha sido previsto | No se pueden detectar oportunamente riesgos asociados al funcionamiento de los sistema de control interno del Proyecto | Prever que la Auditoría Interna emita informes que revelen que se hayan cumplido los requisitos detallados en cada uno de los cinco componentes del control interno con base al enfoque COSO consistente en i) un ambiente de control adecuado; ii) una práctica adecuada de Evaluación de Riesgos; iii) la existencia de procedimientos de control aprobados; iv) que el componente de Información y Comunicación se maneje apropiadamente; y v) la existencia de un componente de monitoreo funcionando adecuadamente. |

* + - 1. **Sistema de Control Externo (SCE)**

El Sub-Sistema de Control Externo ha arrojado una calificación de 91% equivalente a un Satisfactorio *Desarrollo con Riesgo Bajo*. El aspecto más relevante a tomar en cuenta en lo relacionado a la oportunidad de mejora identificada se encuentra:

**Oportunidades de mejora, Causas, Riesgos identificados y Acciones de Mejoras en el SCE**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **#** | **Oportunidad de mejora** | **Causa** | **Riesgo** | **Acciones** |
| 1   |  | | --- | |  | | No existen procedimientos formales para la administración de los servicios de Auditoría externa (responsabilidades para la preparación y suministro de información, seguimiento al cumplimiento de fechas de compromiso, recepción de los resultados, aclaraciones y comunicaciones con los Auditores Externos, etc.) | Desconocimiento de la necesidad de contar con procedimientos documentados y detallados para todos los procesos | Limitaciones a la hora de ejecutar las auditorías externas por falta de provisión de información oportuna. | Desarrollar procedimientos internos para la administración de servicios de auditoría externa. |

1. **Esquema de ejecución del Programa – Propuesta**

**Prestatario y organismo ejecutor**. El prestatario será la República del Paraguay y el organismo ejecutor será el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través de un **Equipo de Gestión del Programa PR-L1097** **(EGP)** que formará parte integrante de una nueva dependencia[[10]](#footnote-10) a ser creada próximamente en el Ministerio y que tendrá a su cargo la gestión y ejecución de los programas y proyectos del MEC, que contará con estatus de *Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) y Sub-Unidad de Administración Financiera (SUAF)*.



El EGP del Programa será responsable de la planificación, gestión técnica-operativa, fiduciaria y de monitoreo del programa y trabajará en coordinación con la **Dirección General de Educación Inicial y Escolar Básica (DGEIyEB)** para el desarrollo de las actividades técnico-pedagógicas establecidas en el programa. Las funciones y perfiles de puestos serán detallados en el Reglamento Operativo del Programa.

El EGP estará integrado mínimamente por el siguiente personal clave que será seleccionado, contratado y/o designado de acuerdo a los perfiles establecidos para cada posición que tendrán dedicación exclusiva al programa y serán personal clave:

1. Gerente del Programa PR-L1097,
2. dos Coordinadores de Componentes,
3. un Especialista de Planificación y Seguimiento,
4. un Especialista de Adquisiciones y
5. un Especialista Financiero.

El esquema de ejecución prevé contar también con una **Junta Directiva** integrada principalmente como máximo por cinco miembros: i) los titulares de los Vice-Ministerios de Educación para la Gestión Educativa y de Educación Superior, ii) el Titular de la nueva Unidad/Dirección Ejecutora de Proyectos a ser creada, iii) de la Dirección General de Administración y Finanzas y iv) un representante del Gabinete del Ministro. Tendrá a su cargo temas estratégicos y toma de decisiones de alto nivel relacionadas con la ejecución del programa que serán establecidas en el Reglamento Operativo del Programa (ROP).  Será condición previa al primer desembolso que dicha Junta Directiva haya sido creada y conformada oficialmente.

A nivel territorial, los **Consejos Departamentales de Educación** colaborarán con el EGP para la articulación y coordinación a nivel departamental y local de actividades requeridas y relacionadas con el programa, tales como, almuerzo, merienda escolar y transporte, entre otros. Para la gestión operativa del programa, el MEC podrá contratar una firma de apoyo a ser denominado **Empresa de Apoyo en Gestión Operativo EAGO** que será responsable de la ejecución de actividades logísticas y operativas que generen las mejores condiciones para el desarrollo de las actividades técnico-pedagógicas en campo, entre ellas el desplazamiento del Equipo Técnico Central (ETC) a los Departamentos, y de los Equipos Técnicos Zonales (ETZ) hasta las escuelas a ser intervenidas.

Finalmente, se presenta la propuesta de Esquema detallado de Ejecución que deberá ser desarrollado en el ROP del Programa definiendo en detalle las funciones del EGP y de cada uno de los miembros de la misma, así como las funciones de la Junta Directiva del Programa, y de los Consejos Departamentales en la ejecución del Programa

**Propuesta de Esquema de Ejecución – Detallado**



1. Atención educativa oportuna para niños y niñas de 3 y 4 años, Ampliación y reposición de espacio escolar en 111 establecimientos educativos, Ampliación y reposición de espacio escolar en 822 establecimientos educativos, Evaluación censal de logros académicos y factores asociables al aprendizaje, Capacitación de Educadores para mejoramiento de los aprendizajes., Expansión de la Atención educativa oportuna para desarrollo integral desde la gestación hasta los 5 años, Evaluaciones estandarizadas de desempeño e instalación del Instituto de Evaluación Educativa del Paraguay. [↑](#footnote-ref-1)
2. Capacitación, materiales de apoyo, asistencia técnica y seguimiento [↑](#footnote-ref-2)
3. El gobierno paraguayo denominó con el nombre "Ñandutí" el Plan Educacional trazado para los años 2003-2015 con el lema "Por una educación para todos con calidad y equidad" (http://www.comminit.com/la/node/195316). [↑](#footnote-ref-3)
4. Wossmann y Hanusek, 2007; Hanusek, 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ministerio de Educación y Cultura, Juntos por la Educación, Organización de Estados Iberoamericanos, *“Propuesta para la Agenda Educativa FASE I (Compendio o Síntesis)”*; Asunción, 2014. MEC (2014) [↑](#footnote-ref-5)
6. UNESCO, 2008. [↑](#footnote-ref-6)
7. National Education Association, 1997; Glass, 1997; Beleï, 2006. [↑](#footnote-ref-7)
8. Actualmente los alumnos del turno mañana reciben desayuno y los alumnos del turno tarde reciben merienda. [↑](#footnote-ref-8)
9. Perfil del Proyecto PR-L1097 *(este apartado será actualizado según el texto final del POD)* [↑](#footnote-ref-9)
10. A la fecha se encuentra en desarrollo en el MEC una Cooperación Técnica financiada por la CAF que tiene como objetivo apoyar la creación y la puesta en funcionamiento de una Unidad Ejecutora para los proyectos/programas del MEC que permitirá la ejecución centralizada con eficiencia y agilidad, y el desarrollo de la documentación necesaria para los procesos administrativos, técnicos y operativos de la UE y la obtención de recursos adicionales requeridos. [↑](#footnote-ref-10)