



**CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA
DIRECCION DE AUDITORÍA CINCO**



INFORME DE EXAMEN ESPECIAL AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DEL CONVENIO DE PRESTAMO No. 8110-SV BIRF, EJECUTADO POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, PERÍODO DEL 1 DE ABRIL DE 2012 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015.

SAN SALVADOR, 23 NOVIEMBRE DEL 2016



INDICE

CONTENIDO	PAGINA
1. Párrafo Introductorio	3
2. Objetivos del Examen	3
3. Alcance del Examen	4
4. Procedimientos de auditoría aplicados	5
5. Resultados del examen	5
6. Conclusión del examen	26
7. Recomendaciones	26
8. Seguimiento de Auditorías	26
9. Párrafo Aclaratorio	27



**Señor
Ministro de Educación
Ministerio de Educación (MINED)
Presente.**

1. Párrafo Introductorio

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 195 ordinal 4° de la Constitución de la República, y Arts. 5, 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, hemos realizado “Examen Especial al Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Convenio de Préstamo No. 8110-SV BIRF, ejecutado por el Ministerio de Educación, período del 1 de abril de 2012 al 31 de diciembre de 2015”.

El Ministerio de Educación con el propósito de implementar y llevar a cabo el desarrollo de su programa de Reforma del Sistema Educativo hacia un modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno a nivel Nacional surge como una estrategia de apoyo para crear y desarrollar las condiciones necesarias para implementar la Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP), a través de un préstamo de la cooperación externa proveída por el Banco Mundial, es así, que el 14 de marzo de 2012 la República de El Salvador suscribe Convenio de Préstamo No. 8110-SV para la ejecución del Proyecto “Mejoramiento de la Calidad de la Educación” por un monto de US\$ 60 millones de dólares, el cual fue ratificado por el Órgano Legislativo en el Decreto No. 1056 de fecha 19 de abril de 2012, publicado en el Diario Oficial No.73 Tomo 395 del 23 de abril de 2012, elemento fundamental y acorde al Plan Social Educativo 2009 – 2014.

Como objetivos del proyecto se tienen los siguientes: 1. Mejorar el acceso, la retención y los porcentajes de estudiantes graduados en la Educación Secundaria de Tercer Ciclo y Bachillerato de las escuelas públicas que adopten el modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno. 2. Mejorar la calidad educativa y la pertinencia de los centros educativos públicos.

En el cumplimiento de los objetivos del proyecto, el Ministerio de Educación pretende alcanzarlos mediante la ejecución de dos componentes: 1. La Adopción del Modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP) y 2. El Mejoramiento de la Capacidad Institucional del MINED y la Gobernabilidad del Sistema de Escolaridad.

2. Objetivos del examen

2.1 Objetivo General

Emitir un informe que contenga los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados en el Examen Especial al Mejoramiento de la Calidad de la Educación del



Convenio de Préstamo No. 8110-SV BIRF, ejecutado por el Ministerio de Educación, período del 1 de abril de 2012 al 31 de diciembre de 2015”.

2.2 Objetivos Específicos

1. Determinar y verificar que los aspectos administrativos, Normativos, Financieros, Registro Contable y Legal de los procesos de selección, adjudicación, contratación y ejecución del proyecto, se encuentran razonablemente aceptables, a través del “Examen Especial al Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Convenio de Préstamo No. 8110-SV BIRF, ejecutado por el Ministerio de Educación, período del 1 de abril de 2012 al 31 de diciembre de 2015.”
2. Verificar que la Gerencia General de Proyecto, presentó los Estados Financieros de acuerdo a requerimientos del BIRF y los términos de referencia acordados.
3. Verificar que las transacciones estén registradas adecuadamente, clasificadas y resumidas en las cuentas y que los saldos de mayor se concilien con los estados de cuenta.
4. Verificar que los procesos de licitación, evaluación, contratación, y pagos de los consultores, contratistas y proveedores de bienes y servicios hayan cumplido, las normas establecidas por BIRF, así mismo las Leyes, Reglamentos y Normas nacionales aplicables, vigentes durante el periodo del examen.
5. Comprobar que las Adquisiciones de Bienes y Servicios, estén ejecutadas de acuerdo a las cláusulas contractuales y demás normativa aplicable.

3. Alcance del Examen

Nuestro trabajo consistió en efectuar “Examen Especial al Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Convenio de Préstamo No. 8110-SV BIRF, ejecutado por el Ministerio de Educación, período del 1 de abril de 2012 al 31 de diciembre de 2015”, y se enfocó en la revisión y análisis del cumplimiento del marco regulatorio en aspectos financieros y a los procesos de licitación, evaluación, adjudicación, contratación, ejecución y desembolsos realizados.

- a) Componente I Adopción del Modelo de EITP (Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno): 1. Capacitaciones y Desarrollo Profesional; 2. Equipos y Materiales Educativos; 3. Mejora de las Instalaciones Educativas.
- b) Componente II Mejoramiento de la Capacidad Institucional del MINED y la Gobernabilidad del Sistema de Escolaridad: 1. Fortalecimiento de la Capacidad del MINED; 2. Optimización de los Mecanismos de Gestión Local para Apoyar los grupos EITP; 3. Seguimiento y Evaluación.

El examen fue realizado conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.



4. Procedimientos de auditoría aplicados

Para lograr el objetivo trazado para el examen, realizamos los siguientes procedimientos:

1. Analizamos el acuerdo del Convenio de Préstamo No. 8110-SV; suscrito entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la República de El Salvador, suscrito el 14 de marzo de 2012.
2. Revisamos las normas del BIRF que están relacionadas con los procesos administrativos financieros, contables y operativos para la elección, evaluación, adjudicación, contratación y ejecución de los contratos financiados con fondos del Convenio de Préstamo No. 8110-SV.
3. Analizamos la información y documentación que soporta los procedimientos utilizados en la selección, evaluación, adjudicación, contratación y ejecución de consultores y contratistas.
4. Analizamos la información y documentación que soporta los procedimientos administrativos financieros y contables presentados al Banco según la normativa que los rige.

5. Resultados del Examen

Como resultados de nuestros procedimientos de auditoría, se determinaron las siguientes observaciones:

Observación No. 1

Los Planes Financieros de los Componentes I y II, no se ejecutaron de acuerdo a lo presupuestado.

Al revisar los Planes Operativos Anuales de los componentes I y II, constatamos que no hubo una ejecución eficiente tal como se demuestra a continuación:

Ejecución Real Pagada y Asignación Real por Componente al 31 de diciembre de 2015.

Có d.	Categorías de Inversión	Ejecutado (Pagado Real) US\$	Asignación Total a Ejecutar US\$	Diferencia US\$	% Ejecutado	% No Ejecutado
I.	Adopción del Modelo de Escuela de Tiempo Pleno	8,102,727.16	65,750,000.00	-57,647,272.84	12	88
II.	Mejoramiento de la Capacidad Institucional del MINED y la Gobernabilidad del Sistema de Escolaridad	1,710,352.87	4,500,000.00	-2,789,647.13	38	62
	Totales	9,813,080.03	70,250,000.00	-60,436,919.97	14	86



6

- Contrato de Préstamo No. 8110-SV, Anexo 2 Ejecución del Proyecto Numeral 3, establece: "El Prestatario, por medio del MINED, deberá: (a) preparar y entregar al Banco a más tardar al 31 de diciembre de cada año, un plan operacional anual (el POA) aceptable para el Banco, el cual deberá incluir la descripción detallada de las actividades del Proyecto que van a ser ejecutadas durante el año calendario que sigue después de la fecha de presentación del POA mencionado; y (b) inmediatamente después de ejecutar o hacer que se ejecute, el POA pertinente de acuerdo con sus términos y de manera aceptable para el Banco."

- Manual Operativo del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación (BIRF No. 8110-SV), Capítulo I. Integración del Programa al Plan Social Educativo "Vamos a la Escuela" 2009-2014, literal D. Plazo, establece: "El proyecto tiene un plazo de ejecución de 5 años a partir de la fecha de firma del convenio de préstamo."

- Manual Operativo del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación (BIRF No. 8110-SV) versión 2014, Capítulo II, Marco Institucional, Literal B. de los Planes de Acción, numeral 3, establece:

1. "...
- 2....

3. Cada año, durante el proceso de formulación presupuestaria y previo al envío a autorización por parte del Banco, la Gerencia de Proyectos de la Dirección de Planificación, validará la coherencia y pertinencia de los planes de acción anuales del proyecto de acuerdo con lo siguiente: a) la uniformización en la conceptualización y presentación de las metas y actividades, b) la consistencia según lo establecido en el Documento del Proyecto y el Convenio."

- Manual Operativo del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación (BIRF No. 8110-SV), Capítulo IV. Gestión Fiduciaria, Literal "A", Administración Financiera, Numeral 8, Seguimiento, Rendición de Cuentas y Resultados, numeral 8.1 Seguimiento, literales b, c, d, e y f, establecen:

"b) Con base en el informe anual de avance, dentro del primer trimestre de cada año se realizarán revisiones del Programa en las que el MINED y el Banco examinarán el avance del mismo. Las revisiones servirán para convenir el PAP del año siguiente. Tanto la revisión anual como el PAP deberá tomar como referencia el Manual Operativo, así como el Marco Lógico y los parámetros de seguimiento."

"c) Las acciones de seguimiento y evaluación comprenderán actividades de control, evaluación y acompañamiento del Programa."

"d) Las actividades de control buscarán verificar, en términos de acciones y de recursos, que efectivamente fueron aplicados los procedimientos establecidos para el Programa durante un período determinado, debiendo identificar, analizar y proponer acciones correctivas en relación con los desvíos encontrados. El control medirá el grado de eficiencia en la ejecución del Programa."



“e) La evaluación se refiere a la verificación de la obtención de los resultados y productos de las acciones desarrolladas, identificando desvíos y proponiendo acciones correctivas. La evaluación medirá el grado de eficacia del Programa, es decir, el alcance de las metas propuestas, o los resultados esperados.”

“f) El acompañamiento contempla dos aspectos: (i) la verificación de los resultados producidos a partir de la implementación del Programa, es decir que los resultados generan los efectos esperados, identificando desvíos y proponiendo acciones correctivas; y, (ii) la verificación del comportamiento de las variables contempladas en el Programa, así como en lo relacionado con nuevas variables, originalmente no consideradas y que impactan el Programa. Los cambios considerados serán analizados en términos de sus efectos al Programa, originando propuestas de ajustes o corrección.”

- Manual Operativo del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación (BIRF No. 8110-SV) versión 2014, Capítulo IV. Gestión Fiduciaria, Literal “A”, Administración Financiera, Numeral 8, Seguimiento, Rendición de Cuentas y Resultados, numeral 8.2 Rendición de Cuentas, literal “a”, Supervisión, numeral 1 y literales a, b, c, d, establecen:

“1. El MINED, a través de la Dirección Adjunta SIEITP, será responsable por establecer los procedimientos de inspección que sean necesarios para asegurar que el Programa se ejecute de acuerdo con sus objetivos, las condiciones previstas en el Convenio suscrito con el Banco Mundial y este Manual Operativo, brindando especial atención a:

- a. El cumplimiento oportuno de los compromisos establecidos en el Convenio.
- b. El cumplimiento de la Programación General de Ejecución del Programa y del PAP vigente.
- c. La programación de todas las actividades con el fin de asegurar que el Programa se ejecuta dentro del plazo convenido con el Banco Mundial.

Manual Operativo del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación (BIRF No. 8110-SV), Capítulo IV. Gestión Fiduciaria, Literal “B”, Adquisiciones, de bienes y servicios, selección y contratación de servicios de consultoría y capacitación, Numeral 4. Plan de Adquisiciones, el 4.3. Monitoreo y Evaluación del Plan de Adquisiciones, establece:

“La DCI debe efectuar el monitoreo del plan de adquisiciones y reportar trimestralmente de su avance, a la Dirección Adjunta SI-EITP y Titulares, lo cual permitirá identificar la ejecución de las compras en tiempos previstos y posibles puntos críticos.

La DCI en coordinación con el Departamento de Administración de la Dirección Adjunta SI-EITP hará una evaluación anual del plan de adquisiciones que será presentado por la DCI a los Titulares. Los resultados de la Evaluación permitirán alimentar el plan de adquisiciones del año siguiente y/o detectar modificaciones necesarias. En el caso de

que hubiere alguna reprogramación al Plan de Adquisiciones inicial, este será actualizado y enviado de nuevo al BM a través del SEPA o de manera impresa para su aprobación.



- El numeral 15. Políticas Contables de las Directrices para los Prestatarios Relativos a los Informes de Seguimiento Financiero de Proyectos Financiados con Recursos del Banco Mundial de Fecha 30 de noviembre de 2002, establece: “Hay dos métodos contables ampliamente reconocidos que utilizan los gobiernos: la contabilidad de caja y la contabilidad de valores devengados. Estos métodos contables determinan si se registrarán o reconocerán las transacciones, hechos, modo y la oportunidad en que se hará. La contabilidad de caja es aceptable usualmente para los proyectos ejecutados por entidades sin fines de lucro. La contabilidad de valores devengados es necesaria cuando la gestión del pasivo exige atención específica y cuando es necesaria la información completa de los costos (a diferencia de los pagos en efectivo). En consecuencia, el método de valores devengados se exige para todas las entidades comerciales y productivas que reciben fondos del Banco...”
- El literal B-Formato y Contenido, numeral 8- Contenido de los Estados Financieros, de normativa BIRF: “Guías: Reportes Financieros Anuales y Auditorías de Actividades Financiadas por el Banco Mundial”, el primer apartado establece: “Un Estado de Fuentes y Usos de Fondos, en que se reconozcan todos los ingresos, pagos y saldos en efectivo controlados por la entidad...”

El Ex Coordinador del Proyecto y Ex Director Adjunto de la DA SI EITP, no tomó las acciones oportunas para los distintos componentes y sub componentes, con el fin de lograr las metas y objetivos de los mismos, de conformidad al convenio de préstamo y a las Normas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Como resultado se tuvo incumplimiento a la Programación de cada uno de los componentes I y II, no se alcanzaron los objetivos y metas programadas, se ha generado atraso a la ejecución del convenio de préstamo, se pone en riesgo los fondos del convenio, se pierde la oportunidad de inversión y se elevan los costos.

Comentarios de la Administración

Con fecha 02 de mayo de 2016, se recibió los comentarios del Coordinador de Proyecto Ad honorem BIRF-8110-SV, del Ministerio de Educación quien comenta lo siguiente:

“A continuación se presentan nuestros comentarios y se adjunta información solicitada: Presentamos las asignaciones presupuestadas por cada año hasta el 31 de diciembre de 2015:

Componente y subcomponente	Programado 2012	Programado 2013	Programado 2014	Programado 2015	Total Programado
Adopción del Modelo de Escuela de Tiempo Pleno	\$ 770,008.00	\$ 10,242,588.83	\$ 6,932,188.30	\$ 7,660,580.00	\$ 25,605,365.13
Mejoramiento de la Capacidad Institucional del MINED y la Gobernabilidad del Sistema de Escolaridad	\$ 401,500.00	\$ 1,288,161.17	\$ 2,067,811.70	\$ 869,420.00	\$ 4,596,892.87
Total General del Proyecto	\$ 1,171,508.00	\$ 11,530,750.00	\$ 9,000,000.00	\$ 8,500,000.00	\$ 30,202,258.00



Fuente: Ley de Presupuesto de los respectivos años

Solicitamos la posibilidad de hacer el análisis del avance de la ejecución del proyecto según cuadro anexo por las razones siguientes:

1. Se compara lo programado acumulado (2012 al 2015) al 31 de diciembre de 2015, con lo pagado acumulado al 31 de diciembre 2015 (2012 al 2015) según el detalle siguiente:

COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE	Asignación Financiera conforme reestructuración (año 2015)	PAGADO	
		Pagado al 31 de diciembre de 2015	% de Avance Financiero al 31 de diciembre de 2015
Componente: 1- Adopción del Modelo de EITP	\$ 25,605,365.13	\$ 12,379,368.32	48.35%
Componente: 2- Mejoramiento de Capacidad Institucional del MINED y Gobernabilidad del Sistema de Escolaridad.	\$ 4,596,892.87	\$ 1,988,964.11	43.27%
TOTAL GENERAL DEL PROYECTO	\$ 30,202,258.00	\$ 14,518,332.43	48.07%

Fuente: Datos de los Estados Financieros de la Dirección Financiera Institucional al 31 de diciembre de 2015.

2. Se compara lo programado durante toda la vida del proyecto (2012 al 2017) con lo pagado acumulado al 31 de diciembre 2015, (2012 al 2015), según detalle siguiente:

COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE	Asignación Financiera conforme reestructuración (año 2015)	PAGADO	
		Pagado al 31 de diciembre de 2015	% de Avance Financiero al 31 de diciembre de 2015
Componente: 1- Adopción del Modelo de EITP	\$ 55,350,000.00	\$ 12,379,368.32	22.37%
Componente: 2- Mejoramiento de Capacidad Institucional del MINED y Gobernabilidad del Sistema de Escolaridad.	\$ 4,500,000.00	\$ 1,988,964.11	44.20%
TOTAL GENERAL DEL PROYECTO	\$ 60,000,000.00	\$ 14,518,332.43	24.20%

Fuente: Datos de los Estados Financieros de la Dirección Financiera Institucional al 31 de diciembre de 2015.

3. Verificación de resultados según indicadores del proyecto: Medición del avance semestral de indicadores por parte de la Gerencia de Seguimiento a la Calidad de la Ex Dirección Nacional de Educación. Estos resultados se presentan en los informes semestrales de seguimiento al proyecto remitidos al Banco Mundial, a continuación, presentamos un ejemplo de un avance al 31 de diciembre de 2015.

Año fiscal reportado 2015
 Código SIIP del proyecto 5813
 Fecha nota de efectividad:
 Fecha de finalización del proyecto: 31/12/2017
 Fecha de elaboración del informe: 31/12/15



10

Componente	Variable de Medición	Línea base	Meta 2015	Logro Obtenido 2015	Justificación del logro obtenido
	Indicador de Resultado Uno: Mejora en la Tasa de Acceso de tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media	96.3	Tercer ciclo 96.6 Educación Media 78.0	Logro 2014: Tercer ciclo de educación Básica 93.8% Educación Media 80.4%	El logro reportado corresponde al año 2014, ya que para el cálculo del indicador se requiere datos del año siguiente; por lo que para dar el logro del año 2015 se requieren datos del año 2016, los cuales aún no se ha iniciado su levantamiento. En la tasa para tercer ciclo no se ha logrado la meta y ha descendido casi tres puntos porcentuales, al revisar los datos lo que se presenta es una disminución considerable de 895 estudiantes en la matrícula en el 7° grado con relación a la obtenida en el año anterior.
	Indicador de Resultado Dos: Mejora en la Tasa de retención de Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media	95.1	Tercer ciclo 91.0 Educación Media 92.5	Tercer ciclo de educación Básica 91.2% Educación Media 92.1%	Este indicador refleja cumplimiento en el tercer ciclo, no así en educación media. Al revisar los datos por las que los estudiantes se retiraron de los centros educativos en estos niveles, se encuentra que predominan el abandono del país, cambio de domicilio del estudiante en el año escolar y la delincuencia, factores que pueden estar afectando el logro del indicador.
	Indicador de Resultado Tres: Mejora en la Tasa de Graduación de Tercer Ciclo de Educación Básica y educación media	75.0	Tercer ciclo 69.0 Educación Media 71.5	Tercer ciclo de educ. Básica 66.70% Educ Media 67.60%	Este indicador se queda muy bajo en cuanto a la meta en los niveles educativos. Las razones que pueden explicar su resultado pueden ser las mismas del indicador anterior, ya que el estudiante interrumpe sus estudios y pierde continuidad no logrando terminar los ciclos en el tiempo estimado teóricamente.
	Indicador de Resultado Cuatro: Número de escuelas que adopta plenamente el modelo EITP	0	85	0	Este indicador se construye de 6 criterios (ver avance de los criterios en las siguientes filas) Cada uno de los criterios se calculará a partir de los establecido en la reestructura del proyecto, en la que se especifica que se focaliza en 40 SI EITP en 29 municipios de los 14 departamentos.
	Modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno	0		37 (92.5%)	Se cuenta con la construcción de 37 de 40 propuestas Pedagógicas de igual número de SI EITP. Quedan pendientes de recibirse las Propuestas Pedagógicas de 3 Sistemas Integrados del Departamento de San Vicente
	Indicador de Resultado 4: Criterio 2: Implementación de la Jornada Escolar Extendida	0		22 (88%)	22 centros educativos de 17 Sistemas Integrados desarrollaron la estrategia de Jornada Extendida durante todo el año 2015. Los 22 centros educativos mencionados, son sedes para el desarrollo de talleres de Jornada Extendida; sin embargo, en estas jornadas participan estudiantes de otros centros educativos de los 17 SI Se espera que la estrategia se amplíe para 2016 en al menos 43 de 213 centros escolares en los que se implementará la Jornada Extendida con el apoyo de la entrega del estipendio para transporte y horas clase. Se informará en el Primer Semestre de 2016.
	Indicador de Resultado 4: Criterio 3: Capacitación de directivos y docentes de todos los grados sobre las características del modelo	0		29 Municipios	Asistencia a la capacitación de 4,608 Docentes, 823 Directores, 761 padres y madres, 1080 estudiantes de todos los niveles de 896 centros educativos. CRITERIO INCLUIDO
	Indicador de Resultado 4: Criterio 4: Escuelas a las que se asignaron obras civiles totalmente completas incluido el mobiliario.	0			Con la aprobación de la reestructura del proyecto, se sometió a licitación el diseño y construcción de 46 centros educativos que serán intervenidos en forma integral. A diciembre 2015, se solicitó el diseño de carpetas técnicas de los 46 centros educativos identificados.
	Indicador de Resultado 4: Criterio 5: Entrega de equipos y materiales educativos.	35		57 centros educativos	Se entregarán a partir de 2016, materiales correspondientes 2015 a 57 centros educativos según lo previsto en el Manual Operativo. En el informe del Primer Semestre de 2016, se informará dicha entrega.
	Indicador de Resultado 4: Criterio 6: Reorganización territorial completa de las escuelas del modelo EITP	0		0	En el marco de la reestructuración del proyecto y del MINED, se está en proceso de recopilar información que verifique el status de las escuelas a nivel territorial.



					En el informe del Primer Semestre de 2016, se informarán los avances obtenidos.
IRI 1: Cantidad de beneficiarios directos del proyecto. Porcentaje de mujeres	96,549 49%	96,549 49%	90,961 50.20%		Pendiente de información actualizada hasta disponer de datos estadísticos censo 2015. Se reportarán en el primer semestre 2016.
IRI 2: Cantidad de docentes certificados de tercer ciclo de educación básica y educación media, resultantes de la intervención del proyecto.	0	0	0		La certificación de docentes para la formación en competencias disciplinares y didácticas se dará al menos con cuatro módulos recibidos y aprobados, por lo que en 2015 no se cuenta con docentes que hayan aprobado cuatro de ocho módulos, ya que únicamente se impartieron 2.
IRI 3: Cantidad de directores y subdirectores certificados de centros educativos en los 29 Municipios resultantes de la intervención del proyecto.	0	0			El proceso de formación en competencias para Directores y Subdirectores iniciará en 2016. En la fase de inducción que se realizó en 2014, se capacitaron en Gestión Directiva, en el marco de modelo de los sistemas Integrados de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno.
IRI 4: Cantidad de docentes especialistas certificados para desempeñarse como formadores docentes. Número de formadores de docentes certificados.	0		0		El proceso de formación de docentes especialistas en competencias disciplinares y didácticas dio inicio en 2015, con una asistencia de 738 especialistas en el módulo uno, en segundo semestre aprobaron semestre aprobaron el módulo dos 747 docentes y el módulo tres 750 docentes en las diferentes especialidades (Biología, Química, Física, Matemática, Sociales y Lenguaje)
IRI 5: Número de EITP que han recibido equipamiento y materiales educativos	35	57			A finales de 2015 e inicio de 2016 se distribuirá a 57 CE (año 2015). Las últimas entregas se darán priorizando los 46 centros escolares seleccionados para infraestructura integral. El reporte de entregas se realizará en los dos informes correspondientes del año.
IRI 6: Número de infraestructura nuevamente construida o renovada.	0	0	0		Con la re-estructuración del proyecto, se definieron 46 centros educativos priorizados, para la construcción de centros educativos integrales. Al final del proyecto en los 46 centros educativos se renovará o construirán 882 espacios educativos. En el año 2015 se inició la obra en dos centros educativos. Para el primer semestre 2016 se reportará el avance de las obras iniciadas.
IRI 7: Número de EITP reconstruidas con el proyecto.	0	0	0		Con la reestructuración del proyecto, se definieron 46 centros educativos priorizados, para la construcción de centros educativos integrales. En el año 2015 se inició la obra en dos centros educativos. Se adjudicó la contratación de la obra de 15 centros educativos, cuyo informe se envió a No Objeción del Banco. Se finalizó la elaboración de 22 carpetas técnicas. En 2016 se finalizará la elaboración de 45 carpetas.
IRI 8: Número de RITP que han recibido transferencia para reparación u otra obra menor.			195	209	De las transferencias realizadas para el rubro "Reparaciones Menores", 104 en 2013, 104 en 2014 y 2 en 2015, únicamente está pendiente de ejecutar, una correspondiente a 2015, asignada al Centro Escolar "Jorge Washington" del Municipio del Divisadero del Departamento de Morazán, a terminar en el primer del 2016.
IRI 9: Número de estudiantes de los grados 7 a 9 que tienen 30 o más horas semanales de actividades Pedagógicas coordinadas por la escuela	0			2,523 Est. (482 c.e.)	Para el año de 2015, 2,523 estudiantes participaron en jornada extendida con 30 horas o más por semana.
IRI 10: Número de estudiantes transportados a las escuelas dentro del SI EITP (Estudiantes beneficiados con estipendio para transporte escolar)	0			0	Tal como se informó en el documento "Primer Informe Semestral de Avance del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación", correspondiente al período comprendido del 1 de enero al 30 de junio de 2015, por los inconvenientes que se presentaron, se diseñó una nueva estrategia que fue aprobada por el Despacho Ministerial, por lo que se reportará hasta junio 2016, los avances del indicador.
IRI 11: Número de SI EITP que tienen un sistema de monitoreo	0			0	Se ha programado talleres para la actualización de los procesos de monitoreo y evaluación que serán asumidos en el marco de la nueva estructura del MINED, actividad que se coordinará con la

Fortalecimiento de la capacidad institucional del MINED y Gobernabilidad de los Centros Escolares	IRI 12: Número de SI EITP que han implementado una estrategia de comunicación para las EITP	0	29	7	Dirección de Planificación y Dirección Nacional de Gestión Educativa. En el 2014 se logró crear 29 estrategias comunitarias y 7 para el 2015, en igual número de SI EITP, haciendo un total de 36 estrategias, a la fecha, de un total de 35 creadas según indicadores. El poco avance se debió a la falta de conexiones de internet en algunas zonas y cambios internos del MINED que dificultó y atrasó las visitas a los centros escolares. Para el año 2016 se dará seguimiento a las 36 estrategias elaboradas que pertenecen a y están dentro de los 40 SI EITP prioritarios.
	IRI 13: Municipios que han iniciado un proceso de evaluación del sistema de gobernabilidad, 7 municipios: - Sonsonate - Zaragoza - Nueva Granada - Izalco - Santo Domingo de Guzmán - Suchitoto y - Jiquilisco	0		0	E 2014 no ha iniciado. En 2015 iniciado el diseño del modelo de Gestión Escolar ha sido asumido por la Dirección de Planificación, quienes han realizado taller con representantes de diferentes Direcciones para identificar los componentes, principios y mecanismos del modelo. Así mismo se ha conformado por parte del MINED un comité para la elaboración del Plan de Capacitación en Gestión Directiva, ambas Unidades trabajando articuladamente. En proceso la elaboración de Acuerdo Ejecutivo para crear el Comité de Monitoreo de Indicadores y la actualización de los TDR. Datos deberán ser proporcionados por la Dirección de Planificación. A la fecha debería estar terminado el proceso.

La ejecución del proyecto se ha visto afectado por las siguientes condiciones:

1. Las reestructuraciones del proyecto, el Proyecto ha sido objeto de dos Adendas:
 - a. La primera para redefinir la Unidad que Coordinaría la Ejecución de Proyecto y como consecuencia se crea la DA SI EITP.
 - b. La segunda, para reorientar asignaciones financieras e indicadores del Proyecto, esta tomó mucho tiempo (casi un año) e interfirió con la ejecución del mismo; en esta etapa se hicieron modificaciones en el Plan de Formación Docente, infraestructura, horas clases y el estipendio para transporte, también conllevó la revisión del alcance de las actividades en mención.
2. La implementación de la reestructuración del Ministerio de Educación, en la cual fue eliminada la DA SI EITP de la estructura del Mined y la Creación de la Unidad Coordinadora de Proyectos Estratégicos, UCPE, y la necesidad de nuevo consenso sobre los responsables directos de la ejecución de las diferentes actividades contenidas en los Componentes y Subcomponentes del proyecto.
3. La reestructuración afectó la parte técnica de los servicios, bienes y obras a requerir debido a que hubo cambio que reorientaron centros escolares a beneficiar.
4. La legalidad de los terrenos de los Centros Escolares a proveer de Infraestructura conllevó una tardanza debido a que se verificó la inscripción de la misma como propiedad del MINED.
5. Debido a que los tiempos de proceso de adquisición para construcción y supervisión de centros escolares son muy largos, se hicieron gestiones de parte del Vice Despacho



para hacer estos tipos de procesos a través de implementadoras, específicamente [REDACTED] etc. y se hicieron planteamientos al Banco Mundial, el cual, no los aceptó debido a que el origen de la creación del convenio de préstamo debió haber quedado dicho procedimiento.

Acciones de control y monitoreo:

Básicamente el seguimiento, control, acompañamiento y evaluación al desarrollo del proyecto, se concentró en 4 procesos a partir de los cuales se identificaron aciertos, desaciertos y medidas correctivas que eran tratadas según actores participantes en el marco de los planes anuales de trabajo:

1. Jornadas trimestrales de evaluación: Este proceso tomó como referentes los planes anuales operativos remitidos a la Dirección de Planificación (DIPLAN) del MINED, informes de avance mensual de las unidades técnicas de la DA SI EITP, informes trimestrales de avance entregados a DIPLAN, insumos que eran analizados mediante jornadas trimestrales de avance con todo el personal técnico de la DA SI EITP y evaluación anual.
2. Control de avance físico y financiero del proyecto: El control se establecía por medio de una programación de avance físico quinquenal, programación de avance físico anual, y evaluación anual.
3. Acompañamiento a la ejecución del proyecto: El mecanismo desarrollado consistió en la realización de:
 - a) Reuniones semanales internas con los equipos técnicos de la DA SI EITP, en la cual se informaba el avance y se identificaban actividades de continuidad, además se identificaban puntos a tratar en las reuniones del CEO.
 - b) Reuniones mensuales del Comité Estratégico Operativo (CEO): En ella se exponían los aspectos críticos de los procesos y los Directores Nacionales proponían acciones a realizar. La creación del CEO se incluye en el acuerdo del Coordinador del Proyecto. Al cierre del CEO, las reuniones se incluyen en el acuerdo del Coordinador del Proyecto. Al cierre del CEO, las reuniones se continúan entre la DA SI EITP y otra Dirección, ayudas memoria con la DNGD.
 - c) Videos conferencia (VC) con el Banco Mundial: Los acuerdos del CEO que generaban alguna estrategia de ejecución del proyecto, los cuales eran tratados en video conferencia con el coordinador del proyecto en Banco Mundial, estando presentes los responsables de los procesos, lográndose identificar acciones remediables.
 - d) Talleres Regionales: De los avances presentados en reuniones semanales, acuerdos tomados en CEO y VC, se realizaron Talleres Regionales con las 14 Direcciones Departamentales de Educación en la que se trataron acciones de



continuidad a los procesos y la validación de programación de actividades principalmente.

- e) Acompañamiento a la implementación del modelo SI EITP en los territorios: fue realizado mediante el trabajo constante a la implementación de los Sistemas Integrados de EITP por parte de los Coordinadores Técnicos y Coordinadores Técnicos de Apoyos Administrativos contratados por el proyecto en las 14 Direcciones Departamentales de Educación.
- f) Reuniones periódicas de presentación de Avances del proyecto a los titulares.
- g) Se crea a partir del 15 de enero de 2015, el Comité Ejecutivo de seguimiento a la inversión pública del MINED integrado por los Directores y Directoras de: Dirección de Planificación, Dirección Nacional de Administración (Gerencia de Infraestructura), Dirección Financiera Institucional, Dirección de Contrataciones Institucionales, Dirección Nacional de Educación en Ciencias, Tecnología e Innovación, Dirección Adjunta SI EITP, Dirección Nacional de Educación. Coordinado por la Dirección de Planificación.
- h) Ayudas memorias de las Misiones del Banco Mundial realizadas en estos 3 años.

Dada, la información, justificaciones, acciones de monitoreo y evaluación expuestas en la presente nota y las evidencias presentadas, solicitamos dar por cumplida la normativa observada a que se refiere esta nota. Esperamos que para su opinión sean suficientes a fin de que este Ministerio esté ejecutando acciones concretas para que las situaciones reportadas durante su proceso de auditoría no se vuelvan observaciones reportables.”

Con fecha 25 de abril de 2016, se recibió los comentarios de la Ex jefa del Departamento de Administración de la DA SI EITP, quien comenta lo siguiente: “El Proyecto ha sido objeto de dos Adendas: La Primera para redefinir la Unidad que Coordinaría la Ejecución de Proyecto y como consecuencia se crea la Dirección Adjunta de los Sistemas Integrados de la Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno- DA SI EITP.

La Segunda, para reorientar asignaciones financieras e indicadores del Proyecto, esta tomó mucho tiempo (casi un año) e interfirió con la ejecución del mismo; en esta etapa, se hicieron modificaciones en el Plan de Formación Docente, Infraestructura, horas clases y el estipendio para transporte, etc. El proyecto no ha dispuesto de información sistemática, todas las operaciones y trámites se hacen manualmente.

La ejecución del proyecto se ha visto afectado por las siguientes condiciones:

1. Al revisar cada uno de los informes semestrales y en el segundo semestre que acumula lo de cada año reportado al Banco Mundial, refleja los inconvenientes que se han tenido para dicho proyecto que se detalla a continuación:

- a. El Contrato de Préstamo 8110-SV, fue aprobado por parte del Directorio del Banco Mundial el 14 de marzo 2012 y declarada su efectividad el 15 de mayo de 2012.



- b. Para poder ejecutar dicho préstamo es necesario cumplir con las condiciones previas para el primer desembolso e iniciar procesos de solicitud y ejecución de fondos los cuales se completaron durante los meses de julio a diciembre de 2012.
- c. La legalización del Acuerdo N° 15-1097 de fecha 19 de septiembre de 2012, donde se autoriza la comunicación oficial ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF y los trámites de solicitudes de desembolsos. El Ministerio de Hacienda con fecha 23 de octubre de 2012, ha informado oficialmente al BIRF y remitido los especímenes de firma autorizados.
- d. La apertura de cuenta designada para depositar los anticipos de Fondos para los fines del Proyecto en el Banco Central de El Salvador a solicitud del Ministerio de Hacienda Código de la Cuenta: 600-210, Nombre: R. de H. DGT-MINED-Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, del Préstamo BIRF-8110-SV.
- e. Se abrieron las cuentas Bancarias No. 590-058011-1, MH-MINED-Proyecto 5813 de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (BIRF No. 8110-SV) y la cuenta Bancaria No. 590-058012-2 MH-MINED-Proyecto 5813 de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (Contrapartida GOES BIRF No. 8110-SV).
- f. El Decreto Legislativo No. 131, publicado en Diario Oficial No. 186, Tomo No. 397, de fecha 5 de octubre del corriente año, se aprobó la incorporación de los fondos provenientes del Convenio de Préstamo No. 8110-SV-BIRF, la cual no hubo ejecución presupuestaria ya que no se contaba con la No Objeción de las condiciones previas del Banco Mundial para dar inicio a la ejecución.
- g. La legalización del Acuerdo No. 15-0018, donde se autoriza al Director Ad Honorem de la Dirección Adjunta del SI EITP, para la comunicación oficial ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, y los trámites de solicitudes de desembolsos.
- h. Con fecha 25 de febrero 2013, se recibe la No Objeción al Manual Operativo (versión del 21 de enero de 2013), Plan Global del Proyecto (2012-2017) y Plan de Acción Inicial del Proyecto año 1 (18 meses), para poder iniciar la ejecución.
- i. Desde la firma del convenio (12 de marzo 2012), a la recepción de las No Objeciones para poder iniciar la ejecución (5 de febrero de 2013), se llevó 11 meses de condiciones previas para iniciar la ejecución del Proyecto.
- j. El MINED atiende una misión de seguimiento del Proyecto de parte del Banco Mundial del 04 al 07 de marzo de 2013, en el cual se evidencia el estado del proyecto.
- k. Hubo una segunda Misión de seguimiento del Proyecto de parte del Banco Mundial del 30 de septiembre al 04 de octubre de 2013.



- I. Hubo una tercera Misión de seguimiento del Proyecto de parte del Banco Mundial del 5 al 9 de mayo de 2014.
- m. Hubo una cuarta Misión de seguimiento del Proyecto de parte del Banco Mundial del 8 al 10 de julio de 2014.
- n. Hubo una quinta Misión de seguimiento del Proyecto de parte del Banco Mundial del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2014, era para concretar la restructuración del Proyecto.
- o. Hubo una sexta Misión de seguimiento del Proyecto de parte del Banco Mundial del 26 al 30 de enero de 2015, fue para definir los nuevos alcances de la restructuración a solicitud de las nuevas autoridades ministeriales.

2. La implementación de la restructuración del Ministerio de Educación (julio-diciembre 2015), en la cual fue eliminada la DA Si EITP de la estructura del MINED y la Creación de la Unidad Coordinadora de Proyectos Estratégicos, UCPE y la necesidad de nuevo consenso sobre los responsables directos de la ejecución de las diferentes actividades contenidas en los Componentes y Subcomponentes del proyecto.

3. La restructuración afectó la parte técnica de los servicios, bienes y obras a requerir debido a que hubo cambios que orientaron centros escolares a beneficiar.

4. La nueva visión del Ministerio de Educación, la cual proyecta contar con una selección de centros educativos integrales y completos, por el cambio de enfoque, lo que conlleva a cambios en los procesos de adquisiciones.

La legalización del Acuerdo No. 15-1436 de fecha 12 de octubre de 2015, donde se autoriza al Coordinación Ad Honorem y comunicación oficial ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF.

Conclusión:

Como parte de haber sido Exjefe del Departamento de Administración de la DA SI EITP, a partir del 8 de noviembre de 2013. Hoy la Coordinadora de Administración y Finanzas de la UCPE, y de acuerdo al Manual de Organización y Funciones de la DA SI EITP y hoy Unidad Coordinadora de Proyectos Estratégicos-UCPE, informo lo siguiente:

1. Que mis funciones, no conllevan la responsabilidad de ejecutar los subcomponentes en los Planes Operativos Anuales, ya que son las Unidades Técnicas responsables de cada uno de los Subcomponentes.
2. Que dentro de mis funciones, no está la toma de decisiones o cambios de enfoques de las actividades del Proyecto, ni injerencia en restructuración del mismo, lo cual puede verificar en las ayuda memoria que han sido proporcionadas anteriormente.

Dados los documentos presentados por medio de la presente, solicito ser excluida del proceso, de acuerdo a las aseveraciones realizadas en los numerales de mi conclusión.”



Comentarios de los Auditores

Los comentarios de la administración son extensos y señalan abundantes controles de seguimiento y evaluación que administrativamente se han implementado, sin embargo, un análisis referente a la comparación de lo presupuestado, programado y ejecutado, revela la falta de eficacia que tienen en el cumplimiento de metas y objetivos de la inversión programada y trazada desde el inicio para este convenio de préstamo y sus diferentes componentes.

Los comentarios expresados solo están encaminados en justificar la falta de no haber logrado, de forma eficiente y eficaz la ejecución del proyecto a la fecha, adicionalmente sus comentarios no cuentan con la documentación que conlleve planes de acción y/o gestiones que demuestren, no solo que han identificado las fallas, sino que propongan las soluciones efectivas que los lleven a lograr los objetivos trazados en corto plazo, ya que solo cuentan con escasos meses de acuerdo a la vigencia del contrato de préstamo para poder ejecutar y liquidar el proyecto.

Los cambios de estructura como de funcionarios, procesos de validación y legalización de propiedades de centros escolares, así como de otros justificativos expresados, son elementos que si bien es cierto pueden crear contratiempos, estos no forman parte de ningún indicador de evaluación y control del avance y ejecución del proyecto, adicionalmente las condiciones referidas no laceran en ningún momento la parte operativa o motor del proyecto, incluso en la actualidad sigue estando integra y operativa, por lo que reiteramos que solo son justificativos para desvanecer lo observado.

La responsabilidad en cuanto a seguimiento y toma de decisiones con el propósito de alcanzar los objetivos y metas, realizando la mejor ejecución del convenio de préstamo, le corresponde principalmente al Ex Coordinador del Proyecto y Ex Director Adjunto de la SI EITP, a quien le fue comunicado la observación y no presentó comentarios, justificaciones, ni evidencias que nos hagan desvanecer dicha observación.

Observación No. 2

Irregularidades administrativas en la ejecución del Contrato No. ME-52/2014-BIRF.

Verificamos que en el marco del Convenio de Préstamo No. 8110-SV-BIRF, se suscribió el Contrato No. ME-52/2014-BIRF, "Asistencia Técnica para el Estudio y Validación Técnica de la Organización Escolar del Sistema Integrado del EITP", entre la empresa [REDACTED] y el Ministerio de Educación el 30 de abril de 2014, y al revisar el expediente de dicho contrato identificamos las siguientes condiciones:

La oferta aprobada y contratada comprendía, entre las primeras actividades o fases de la consultoría un Plan de Trabajo, el cual fue evaluado, aprobado, adjudicado y contratado. Posterior a la orden de inicio de la consultoría, el plan de trabajo de acuerdo a los documentos que resguarda el expediente, en vez de ejecutarse, fue sometido a una



nueva evaluación y aprobación por un Comité Técnico, este procedimiento, además de no encontrarse especificado en los documentos contractuales, no permitió la ejecución del Plan de Trabajo, el Comité Técnico realizó observaciones al plan, las cuales llevaron a la empresa consultora a corregirlo y modificarlo varias veces, sin que se lograra su aprobación, la falta de aprobación del plan de trabajo generó diferencias internas entre unidades del ministerio, al grado de atrasar y afectar la ejecución del contrato, obligando de manera irregular a tramitar y aprobar prórrogas del plazo y modificaciones al contrato sin la debida justificación, a pesar de haber aprobado las prórrogas, no hubo ningún avance en la ejecución de este contrato, como salida a la falta de acuerdo sobre el Plan de Trabajo, este fue rescindido de común acuerdo, bajo el criterio de no haber afectación entre las partes, alrededor de esta condición se añaden las siguientes:

a) No existe acuerdo o modificativa entre las partes que relacione, mencione, considere o detalle los puntos del Plan de Trabajo en los que había aceptación, los que debían mejorarse, quitarse, los que estaban en desacuerdo o de los que debían cambiar del plan de trabajo original, el cual en la etapa previa había sido evaluado, aprobado y contratado, sin embargo, hubo cambios solicitados por el contratante y efectuados por la consultora, contraviniendo lo dispuesto contractualmente, ya que todo cambio debe de formalizarse por escrito entre las partes, cabe señalar según informe de avance semestral, que la base para la rescisión del contrato fueron los ajustes o cambios sustantivos de los TDR de los cuales no existe acuerdos o modificativas que los soporte legalmente.

b) Existen resoluciones modificativas en concepto de prórroga al plazo contractual gestionadas por el Coordinador de Contrato y Autorizadas por la Dirección de Contrataciones Institucional, prorrogando el plazo contractual por períodos iguales al período total del contrato varias veces (60 días) y prórrogas al plazo por períodos mayores al original contratado (83 y 119 días), lo anterior a pesar que las prórrogas solicitadas se trataban de una Actividad de la Fase 1, y no por el período total del plazo contractual, la consideración de prorrogar el plazo, según los documentos contractuales debe ser sobre la base del período que toma en realizar la actividad que se ha dejado de hacer, sin embargo las prórrogas otorgadas fueron más allá de lo que las cláusulas contractuales estipulaban, al otorgar los plazos mencionados.

c) Verificamos que no existe en el expediente que soporta el proceso de adjudicación, contratación y ejecución de la Consultoría comentada, la base legal que delegue y faculte al Coordinador de Contrato y/o a la Dirección Adjunta (AD-SI-EITP), la creación, conformación y nombramiento de un Comité Técnico para la evaluación y aprobación del Plan de Trabajo de la Consultora, con un número determinado de miembros y con funciones definidas, es importante mencionar que al respecto, solo se ha encontrado en los TDR, romano III, numeral 11, que dice: la consultoría contará a nivel de apoyo con un equipo técnico de contraparte del MINED, constituido por DA-SI-EITP, DNGD y 3 Jefes de Asistencia Técnica Departamental, pero no se ha encontrado documento que defina quien los nombrará y cuáles serán sus funciones. Esta condición se vuelve más relevante aún, debido a que un miembro de dicho comité estuvo en desacuerdo no solo del plan de trabajo de la consultora, sino que de toda la consultoría y de los TDR elaborados, oposición que expuso desde el inicio de la ejecución del contrato.



d) Verificamos que el criterio utilizado para la aprobación de las prórrogas fue la definición de Fuerza Mayor señalada en los documentos contractuales, que expresan, que basta el hecho de que la condición este fuera del control de una de las partes, sin embargo, la condición debe justificarse y definir específicamente el motivo de fuerza mayor que hace que la condición este fuera de control por las partes, cabe señalar que no basta la sola declaración de fuerza mayor, esta debe comprobarse y evidenciar que no pueda atribuirse sustancialmente a la otra parte, características con las que no cuentan las prórrogas ni las resoluciones modificativas y que fueron tramitadas por el administrador de contrato y autorizadas por la Dirección de Contrataciones Institucional.

e) Verificamos que dentro de la documentación que soporta la ejecución del contrato, no existe documentación que evidencie que se haya informado al Banco Mundial para su conocimiento sobre las solicitudes y resoluciones modificativas de las prórrogas otorgadas a la Consultora del Contrato No. ME-52/2014-BIRF, en los informes de avance semestral que nos fueron proporcionados, el del período del 1er. semestre de 2014, se informa que se está ejecutando el contrato, el informe de avance del período del 1er. semestre del 2015, dice que ha sido rescindido debido a cambios sustantivos en los TDR, el informe de avance del 2° período semestral (Julio - Diciembre de 2015) no nos fue proporcionado, por lo que no tenemos evidencia que se haya cumplido con informar al Banco, sobre las resoluciones modificativas de prórroga, así como para su respectiva autorización.

El marco normativo que regula el Convenio de Préstamo, así como nuestras Leyes y de manera especial los procesos regulados y detallados en el Manual Operativo del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación, se tienen los siguientes criterios:

El Manual Operativo del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación, en el numeral 3, Niveles de Autorización y Responsabilidades del Proceso de Adquisición, numeral 3.2, segundo párrafo establece:

“Toda solicitud de prórroga en la entrega y cambios, deberá ser autorizada por la Dirección de Contrataciones Institucionales y el BM, siempre que el proveedor/ contratista/ consultor presente una justificación por escrito dentro del plazo contractual, y éstas serán sometidas a opinión técnica y legal, según corresponda y serán oficializadas mediante resolución modificativa al contrato.”

El (La) Coordinador(a) de Contrato u Orden de Compra será responsable, entre otros, de lo siguiente:

- a) Verificar el cumplimiento de lo establecido en los contratos u órdenes de compra.
- g) Gestionar ante la DCI, las órdenes de cambio o modificaciones a los contratos, una vez identificada tal necesidad.
- i) Cualquier otra responsabilidad que establezca el contrato.

Del Contrato No. ME-52/2014-BIRF, Pedido de Propuesta PP No. 84/2013-ME-BIRF, "Asistencia Técnica para el Estudio y Validación Técnica de la Organización Escolar del Sistema Integrado del EITP", Financiamiento: "Proyecto Mejoramiento de la Calidad de



la Educación", Préstamo No. 8110-SV-BIRF, Componente: 2. Mejoramiento de la Capacidad Institucional del MINED y la Gobernabilidad del Sistema de Escolaridad, Subcomponente: 2.2 Optimización de los Mecanismos de Gestión Local para Apoyar a los Grupos de EITP, Condiciones Generales del Contrato, Numeral 2. Inicio, Cumplimiento, Modificación y Recisión del Contrato, 2.4 Modificaciones o Cambios. Establece:

"Sólo podrán modificarse los términos y condiciones de este Contrato, incluyendo cualquier modificación o cambio al alcance de los Servicios, mediante acuerdo por escrito entre las Partes. No obstante, cada una de las Partes deberá dar la debida consideración a cualquier modificación o cambio propuesto por la otra Parte."

La Cláusula 2.5.3 del mismo contrato referente a la Prórroga del Plazo, establece lo siguiente:

"El plazo dentro del cual una Parte deba realizar una Actividad o Tarea en virtud de este Contrato se prorrogará por un período igual a aquel durante el cual dicha Parte no haya podido realizar tal Actividad como consecuencia de un evento de fuerza mayor.

La Ley de la Corte de Cuentas dice lo siguiente:

La condición se encuentra presente debido a incumplimientos contractuales y permitir cambios a los TDR, así como una nueva evaluación del Plan de Trabajo de la Consultoría, por parte del Ex Coordinador del Proyecto y Ex Director Adjunto del Sistema Integrado de la Escuela Integral de Tiempo Pleno (DA-SI-EITP); la Dirección de Contrataciones Institucional y principalmente el Coordinador del Contrato No. ME-52/2014-BIRF, PP No. 84/2013-ME-BIRF, Asistencia Técnica para el Estudio y Validación Técnica de la Organización Escolar del Sistema Integrado del EITP, al no hacer prevalecer las condiciones contractuales y permitir que el comité técnico detuviera la ejecución de los servicios por estar en desacuerdo.

Como resultado de no apegarse a lo originalmente pactado contractualmente, se tiene un cumulo de esfuerzos y costos desperdiciados, como tiempo y recursos monetarios, daños y perjuicios ocasionados por la falta de realización de la Consultoría citada, no se alcanzaron los objetivos y metas trazados, adicionalmente, por ser insumos los resultados de esta consultoría para la ejecución de otra, la cual se dejó de hacer, por lo que se perdió tiempo, esfuerzos y recursos económicos que no lograron sus objetivos y metas.

Comentarios de la Administración

En nota sin referencia de fecha 21 de abril de 2016, el Coordinador del Contrato No. ME-52/2014-BIRF, expresa lo siguiente:

Acciones realizadas como Coordinador de Contrato:

- a. Con fecha 12 de mayo de 2014, recibí de la Jefe del Departamento de Administración de la DA SI EITP el contrato No. 52/2014-BIRF, en donde se me nombra como Coordinador del Contrato en mención, y sin ninguna demora emití la Orden de Inicio

de dicha Consultoría, para que la empresa iniciara su trabajo el día 13 de mayo de 2014 (Anexo 1).

- b. Inmediatamente procedí a las acciones siguientes para viabilizar la ejecución de la Consultoría:
 - b.1 Constituir la Comisión Técnica contraparte de la Consultoría de conformidad a lo establecido los TDR de dicha Consultoría, esta comisión Técnica conformada por técnicos de la DA SI EITP, Jefe de Asistencia Técnica de los departamentos de Sonsonate, Usulután y La Libertad y representante de la Dirección Nacional de Gestión Educativa.
Esta Comisión aprobaría los productos presentados por la Empresa.
 - b.2 Se remitió notas de solicitud para constituir la Comisión Técnica al Ing. Rolando Marín Director de la DA SI EITP, la cual inicialmente quedó conformada de la siguiente manera (Anexo 2):

3 miembros de la DA SI EITP, los Jefes de Asistencia Técnica de los Departamentos de Sonsonate, Usulután y La Libertad, y el Administrador de la DNGD.
 - b.3 Remití información disponible en esta Unidad, la cual estaba referida en los TDR de la consultoría (Anexo 3).
 - b.4 Convoqué a la Comisión técnica a reunión para presentar los alcances y acciones para la ejecución de la Consultoría y ejecutarla con éxito. También la empresa presentó su Plan de Trabajo (anexo 4)
 - b.5 Con fecha 26 de mayo CIDE hizo la presentación de su Plan de Trabajo y lo entregó Oficialmente (anexo 5)
 - b.6 Con fecha 27 de mayo remití El Plan de Trabajo presentado por CIDE, a los miembros de la Comisión para su revisión y observaciones.
 - b.7 Con fecha 29 de mayo CIDE recibió de mi parte las Observaciones al Plan de Trabajo (anexo 6)
 - b.8 Con fecha 30 de mayo de 2014, Se recibieron de parte del Jefe de Departamento de la Dirección Nacional de Gestión Educativa comentarios a los TDR (anexo 7) y Plan de Trabajo, el Director de la DA SI EITP consultó a la Directora DNGE si eran válidas las observaciones del Jefe de Departamento y ella le expresó que las respaldaba.
 - b.9 Para viabilizar las divergencias se convocó a una reunión el 10 de junio 2014 para aclarar conceptos, se tuvo la intervención del Director de la DA SI EITP y de otros compañeros. (Anexo 8) y firma de los asistentes.
 - b.10 Trámite de la 1ª. Prórroga al contrato No.ME-52/2014 solicitada por CIDE, de 60 días adicionales.



2. Para este apartado, como Coordinador del Contrato No. ME-52/2014-BIRF, mi participación se limitó a tramitar las solicitudes de prórrogas que la empresa me solicitó y enviarlas a la UACI en los tiempos de vigencia de los contratos. La Dirección de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, es la Unidad responsable de valorar y proceder a la legalización de dichas prórrogas, así como solicitar la “NO Objeción” de las mismas ante el Banco Mundial.

3. Como Coordinador del Contrato No. ME-52/2014-BIRF, se habían realizado todas las acciones para la ejecución normal de dicho contrato, cuando el Plan de Trabajo fue presentado se dan las observaciones al mismo y el cuestionamiento de más peso fue el del Jefe de Departamento de la Dirección Nacional de Gestión Educativa, remitido por correo el 13 de junio de 2014, y que son avaladas por la Directora Nacional de Gestión Departamental quien era la jefa inmediata de él. Estas observaciones llegaron a todo el equipo del Comité Técnico y por mi parte comuniqué a mi Jefe inmediato el Director de la DA SI EITP. (Ver anexo 7)

El Director de la SI EITP envió con fecha 2 de julio 2014, nota a la Directora Nacional de Gestión Departamental en relación con este impase, y le solicitó ver la posibilidad de viabilizar la consultoría (anexo 9)). De esta nota la Directora no dio respuesta, lo que entorpeció el consenso para aprobar el Plan de Trabajo.

Con fecha 18 de julio de 2014 el Director de la DA SI EITP vuelve a mandar nota a la Directora de la Directora Nacional de Gestión Departamental, para que emitiera opinión respecto a nota enviada el 2 de julio de 2014 y se viabilizara la continuación de la Consultoría, no se tuvo respuesta alguna-(anexo 10)

Con fecha 18 de agosto en mi calidad de Coordinador del Contrato No. ME-52/2014, solicite al Director de la DA SI EITP con urgencia las siguientes acciones (anexo 11)

- Reunión de las partes involucradas para clarificar las discrepancias existentes y consensar una solución al respecto
- Si los TDR fueran el problema revisar y ver la posibilidad de solicitar una enmienda a los mismos de conformidad a los procedimientos administrativos correspondientes y de conformidad con la empresa contratada
- Si el trabajo de la empresa no fuera satisfactorio, cosa que habrá que probar, solicitar rescindir contrato con la empresa, tomando en cuenta que la empresa ha incurrido en gastos.

El Director de la DA SI EITP envió nota a la Directora de la Directora Nacional de Gestión Departamental solicitándole esta reunión, el día 18 de agosto de 2014 (Anexo 12).

Como resultado de esta gestión se llevó a cabo una reunión entre el Director de DA SI EITP, el Jefe de Departamento de la DNGD y mi persona en calidad de Coordinador de Contrato el día 5 de septiembre 2014, se firmó ayuda memoria con 5 puntos (Anexo 13) y se acordó convocar al equipo contraparte a reunión para el día 10 de septiembre de 2014.



Tal como se acordó, convoque a la reunión acordada, la cual se realizó a las 10:00 am del día 10 de septiembre 2014, en la cual se discutió algunos puntos a mejorar para incluirlos en el Plan de Trabajo. (Anexo 14). El mismo día 10 de septiembre 2014 se tuvo reunión con la empresa y se les comunicó cambios en el enfoque y actividades a realizar para el logro de los objetivos (Anexo 15). El 19 de septiembre se tuvo reunión entre la empresa, Técnicos del MINED y mi persona en calidad de Coordinador del Contrato, para consensar los puntos a revisar por parte de la empresa para incorporarlos al Plan de Trabajo. (Anexo 16). Al presentarse el nuevo Plan de Trabajo vuelven a surgir nuevos puntos como es que la empresa cuente con un profesional o profesionales de Desarrollo Organizacional o temas a fines y se proponen nuevas reuniones para seguir discutiendo el tema e incluso la rescisión del contrato.

Con el fin de viabilizar la consultoría se organizó una visita de campo a tres centros escolares del municipio de Nueva Granada: Centro Escolar Jackeline Kennedy, Centro Escolar El Carrizal y Centro Escolar Palomia de Gualcho a fin de probar un instrumento que se utilizaría para la recolección de la información de dicha consultoría.

También, la empresa hizo nuevamente una presentación solicitada de su enfoque, pero al mismo tiempo la empresa solicitó audiencia al Señor Ministro, ya que una de las alternativas manejadas era rescindir el contrato, el señor Ministro concedió audiencia a la empresa en la cual la DA SI EITP no estuvo presente, pero luego convocó a una reunión al Director de la DA SI EITP, a la Directora de la UACI y algunos técnicos que conformaban el Comité Técnico y a mi persona como Coordinador de Contrato No. ME-52/2014, y lo que se evaluó fue la continuación de la consultoría o la rescisión del contrato No. ME-52/2014, no hubo nada escrito, pero el Sr. Ministro nombró al Asesor del Despacho para hacer las consultas necesarias para la continuidad del contrato o la rescisión del mismo, gestiones en las que participó el Director de la DA SI EITP. Al final se decidió la rescisión del contrato y se convocó a la Empresa la cual accedió a firmar la rescisión del contrato sin responsabilidad para las partes.

Al solicitar la nueva prórroga, esta fue denegada por la UACI con el aval del Señor Viceministro donde se solicitaba la rescisión del Contrato No. ME-52/2014. (Anexo 17). Como se podrá observar, de mi parte se realizaron las acciones pertinentes, pero al final no tuve el control y tuve que realizar aquellas acciones administrativas que dieran por rescindido el contrato No. ME 52/2014.

4. La aprobación de las prórrogas no es de mi competencia y mi intervención es solicitarlas de conformidad a la solicitud de la Empresa Consultora, a través de esta exposición queda evidenciado que hay circunstancias que no permitieron la realización de esta consultoría.

5. La Coordinación de Proyecto informó al Banco Mundial en el Informe Semestral de Enero a Junio 2015, sobre esta situación y por ser un contrato cuyo umbral es menor de US\$ 200,000.00 no es revisión previa del BIRF, pues solo los primeros contratos son de Evaluación Previa para el caso este contrato es de Examen Posterior, y por tanto no requiere de No Objeciones del Banco Mundial, según Manual Operativo de Proyecto, y coherente con las Normas: Selección y Contratación de Consultores, con Préstamos del



BIRF, Créditos de la AIF y Donaciones Por Prestatarios del Banco Mundial, en el apéndice 1 numeral 3.

6. La existencia de equipo de contraparte del MINED a la Consultoría, se constituyó en virtud el numeral 11 de los TDR "Directrices para la Consultoría". Este es un comité que es contraparte de la Empresa Consultora y va aprobando los avances y productos de la Consultoría.

Por las razones expuestas:

- Como Coordinador de Contrato no he incumplido ninguna regulación del Convenio de Préstamo No. 8110-SV-BIRF que regula el manejo del referido contrato de préstamo, ni el Manual Operativo del mismo.
- No ha habido ninguna negligencia de mi parte para la ejecución del contrato No. ME-No-52/2014, ya que se hicieron las acciones pertinentes para la ejecución del mismo y fueron no previstos los que no me permitieron una ejecución normal.
- Las razones para no ejecutar el contrato No. ME-52/2014, que han sido explicadas, se dieron en un contexto de un tema nuevo en la gestión de los centros escolares, y en los cuales no tenía ninguna jurisdicción y que las autoridades que si la tenían tampoco pudieron viabilizar la consultoría.
- Cuando las cosas se iban aclarando, ya no fue posible otra prórroga.

En nota sin referencia de fecha 27 de septiembre de 2016, el Coordinador del Contrato No. ME-52/2014-BIRF, expresa lo siguiente:

Las razones anteriormente expresadas en respuesta a nota REF-EED A5BIRFMINED-40/2016, se ratifican y se agrega lo siguiente:

- a) El Plan de Trabajo, fue solicitado por la Coordinación de Contrato en base a los TDR, Capitulo IV Actividades a desarrollar.
Fase 1 Planificación y análisis de la información
Párrafo 3, "Elaboración del Plan de Trabajo que incluya el Marco Teórico, los supuestos, la metodología, el cronograma de actividades...".
La deficiencia en los TDR no es imputable al Coordinador de Contrato, pues, se trata de documentos contractuales que deben tomarse en cuenta, por parte del Coordinador de contrato. Agrego, como Coordinador del contrato en mención, no se gestionó ningún cambio por escrito.
- b) Respuesta: A este servidor no le aplica esta observación.
- c) Respuesta, los TDR establecen la Comisión Técnica Contraparte del MINED ante la firma Consultora, razón por la cual a solicitud del Coordinador de Contrato se solicitó el nombramiento de dicha Comisión al Director de la DA SI EITP, que era la autoridad competente, la razón era garantizar un producto que fuera útil en la implementación de los SI EITP, ya que se trata de un tema nuevo y en su implementación los responsables DA SI EITP, DNGD y las Direcciones Departamentales, tenían que estar



25

de acuerdo en el producto a obtener, de allí surge la referida comisión, que avala o solicita los ajustes respectivos, para proceder a la recepción del producto, como Coordinador de Contrato, me tocó trabajar con las deficiencias de los TDR, y en afán de transparentar el proceso, se trataron de subsanarse estas deficiencias a través de esta Comisión Técnica, mi función se volvió más vulnerable al darse los desacuerdos en la comisión. Mi jefe inmediato estuvo informado de todos los pormenores, esta controversia fue llevada hasta la instancia de Secretaria de Estado lo cual hace que el proceso se retrase, incluso al conocerla la dificultad existente, se da el aval de Vice despacho para rescindir el contrato.

d) Respuesta: A este servidor no le correspondía la aprobación de las prórrogas, tampoco se tramitó ningún contrato, únicamente gestionar las solicitudes de prórroga, para ser consideradas.

e) Respuesta:

- El hecho de No Informar al Banco Mundial sobre las incidencias de la Consultoría no aplica para el Coordinador de Contrato, no está en las funciones. Mi responsabilidad era informar a las instancias superiores del MINED, para mi caso a la Dirección de la DA SI EITP, esto fue realizado.
- En lo referente al Plan de Trabajo, ya exprese que fue solicitado por la Coordinación de Contrato en base a los TDR, Capitulo IV Actividades: Fase 1 Planificación y análisis de la información, Párrafo 3, "Elaboración del Plan de Trabajo que incluya el Marco Teórico, los supuestos, la metodología, el cronograma de actividades...". Si hay deficiencia en los TDR no es imputable al Coordinador de Contrato.
- No apegarse a lo originalmente pactado contractualmente, no fue una decisión mía, involuntariamente y debido las deficiencias de los TDR y otros vacíos, se llegó a la rescisión de contrato la cual si la solicite a sugerencia de la Dirección de la DA SI EITP, de los Titulares y otras autoridades. Los auditores de la Corte de Cuentas reconocen que "no cabe duda que la decisión de rescindir el contrato fue acertada". Pues ahorita podríamos estar ante un reparo patrimonial debido a las diferencias entre los miembros del Comité Técnico.

Por las razones antes expuestas y documentadas, solicito se me excluya de responsabilidad en las observaciones "a", "c" y "e" del presente pliego.

En nota sin referencia de fecha 27 de septiembre de 2016, la Directora de la Dirección de Contrataciones Institucional, expresa lo siguiente:

En cuanto al hecho de que no existe documentación que evidencie que se haya informado al Banco Mundial para su conocimiento, sobre las solicitudes y resoluciones modificativas de las prórrogas otorgadas a la Consultora del Contrato N° ME-52/2014 - BIRF; Pedido de Propuesta PP N°84/2013 - ME -B|RF "Asistencia Técnica para el Estudio y Validación Técnica de la Organización Escolar del Sistema Integrado del EITP"; se aclara que este contrato es de revisión posterior (esto se evidencia en el Plan de Adquisiciones, ANEXO



1), en ese sentido es importante destacar que de acuerdo al APENDICE-1 EXAMEN POR EL BANCO DE LA SELECCIÓN DE CONSULTORES Y PUBLICACION DE LA ADJUDICACION DE LOS CONTRATOS, numeral 3 de las "Normas: Selección y Contratación de Consultores, con préstamos del BIRF, Créditos de la AIF y Donaciones por Prestación del Banco Mundial", en el caso de los contratos sujetos a examen Previo, antes de acordar (a) una prórroga sustancial del plazo estipulado para la ejecución de un contrato, o (b) alguna modificación sustancial o del alcance de los servicios, sustitución de expertos o cualquier otro cambio significativo a los términos y condiciones del contrato, o (c) modificar la fecha de terminación del contrato propuesta, el prestatario debe solicitar al Banco su "no objeción".

De acuerdo a lo antes expuesto y según lo dispone la Norma, no existía obligación de que el MINED, informará o solicitará "no objeción" al Banco, por las prórrogas concedidas a la consultora; puesto que la Norma prevalece sobre lo establecido en el Manual Operativo.

Por otro lado y en cuanto al hallazgo 2, literales b) y d) ...

Sobre estos puntos es de suma importancia mencionar y tal como lo manifiesta el Coordinador del Contrato N° ME-52/2014 - BIRF; Pedido de Propuesta PP N° 84/2013 - ME -BIRF "Asistencia Técnica para el Estudio y Validación Técnica de la Organización Escolar del Sistema Integrado del EITP", en los comentarios de la administración a la Observación N° 2, él emitió la Orden de Inicio de manera inmediata para viabilizar la ejecución de la consultoría; no obstante que la Unidad interna responsable del MINED, no contaba con un Plan de Trabajo definido, puesto que luego de emitir la Orden de Inicio, fue sometido a una nueva evaluación por un Comité Técnico; esto provocó ajustes y cambios, que inviabilizaron la ejecución de la consultoría.

A raíz de toda esta situación, la consultora se vio obligada a solicitar prórrogas del Plazo del Contrato, pues el tiempo seguía transcurriendo y el plazo total se vencía una y otra vez, considerando el hecho de que los retrasos para la ejecución de la consultoría no se originaron por su responsabilidad; es decir, era un acontecimiento que estaba fuera del control de la consultora y que por lo consiguiente le impedía cumplir con sus obligaciones contractuales, lo cual para ella configuraba la definición de fuerza mayor, tal y como lo establece el referido contrato en su cláusula 2.5 Fuerza Mayor y 2.5.1 Definición, la cual indica que para los efectos del citado contrato "fuerza mayor", significa: un acontecimiento que está fuera del control de una de las partes, y que hace que el cumplimiento de las obligaciones contractuales de una parte resulte imposible o tan poco viable que puede considerarse imposible bajo tales circunstancias; este acontecimiento de fuerza mayor, afectó en varias ocasiones la ejecución del plazo contractual en su totalidad, ya que el contrato no establece plazos de ejecución por actividad.

Es así, que el coordinador de contrato, teniendo como responsabilidad gestionar ante la DCI, las órdenes de cambio o modificaciones a los contratos, una vez identificada tal necesidad (tal como lo establece el Manual Operativo del Proyecto, en su numeral 10.3, literal h, pág. 10a), así como la de verificar el cumplimiento de lo establecido en los contratos u órdenes de compra; dio por aceptadas las justificaciones que la consultora



invocó para solicitar las prórrogas; ya que esa es su obligación y no de la Dirección de Contrataciones Institucionales.

Si bien es cierto, que la Dirección de Contrataciones Institucionales, procedió a legalizar las prórrogas solicitadas por el coordinador del contrato, también es necesario señalar que en fecha 05 de septiembre de 2014, se devolvió al Coordinador del Contrato, [REDACTED] con copia al Director Adjunto SI - EITP, [REDACTED] la solicitud de segunda prórroga explicando que las causas que se expresaban como argumentando no eran valederas y se solicitó revisar dicha situación (Anexo 2).

Es decir, esta Dirección garante de la transparencia de los procesos alertó en su oportunidad a la unidad solicitante y al coordinador sobre la cantidad de prórrogas y los argumentos expuestos.

Comentarios del Auditor

Los comentarios y evidencias presentadas por el Coordinador de Contrato dejan en evidencia la falta de planificación y consenso que debería existir entre las partes que se encuentran involucradas en la realización de la consultaría, así como la deficiencia en la preparación y elaboración de los TDR, los cuales no definieron procesos y funciones, como las que hemos señalado en nuestras observaciones, las cuales solo contribuyeron a que finalmente después de comprobar que sustancialmente se deberían modificar los TDR, condición que ese extremo no permite modificación, debido a que se desnaturaliza o se modifica el objeto del contrato, no cabe duda que la decisión de rescindir el contrato fue acertada, pero dicha condición pudo haberse evitado con la planificación y preparación de objetivos y procesos claros de lo que se quiere evaluar, procurando ocupar los recursos con la mayor eficiencia, eficacia y economía.

Los comentarios y evidencias presentadas por la administración del MINED, no logran desvanecer lo observado, sin embargo, contribuyen a que dentro del marco de responsabilidades, se incluya a la Dirección de Contrataciones Institucional, por la autorización de las resoluciones modificativas de las prórrogas al plazo, que adicionalmente dicha dirección debía de informar de las mismas al Banco, condición que no hay evidencia que se haya realizado y que se encuentran implícitas en los literal "b" y "d" de las observaciones planteadas.

Los comentarios del Coordinador de Contrato y de la Directora de Contrataciones Institucional, sugieren y justifican las irregularidades encontradas, por haber trabajado con TDR deficientes, declaración que evidencia la falta de planificación y revisión de los mismos para la consecución de la consultoría y de las condiciones específicas (objetivos y metas) que se buscaban obtener en beneficio del Sistema Integrado de la Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SI-EITP), como parte del Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación, adicionalmente sus comentarios tratan de desligarse de la responsabilidad que les corresponde, señalando que algunos literales no les corresponden, sin embargo, ambos forman parte de la gestión que se lleva a cabo en el proceso de modificaciones contractuales, ambos están obligados a dar cumplimiento a las cláusulas contractuales y ejercer entre ellos control previo ante la gestión que realizan.



Las justificaciones sobre la deficiencia de los Términos de Referencia o especificaciones técnicas, ambos son participantes y responsables en la preparación y elaboración de estos, independientemente que la autorización le corresponda al Coordinador de la Dirección Adjunta del SI EITP, por lo que sus comentarios no desvanecen lo observado.

En cuanto a los comentarios del Ex Coordinador del Proyecto y Ex Director de DA SI EITP, éste no remitió respuestas a la condición planteada, a pesar de haber sido comunicado y convocado a pronunciarse sobre ella, con la justificación de estar fuera del país.

Observación No. 3

Expedientes de contratación de Consultores individuales con irregularidades.

En la revisión de los expedientes de los consultores individuales contratados en el marco del Convenio de Préstamo No. 8110-SV del BIRF, identificamos las siguientes situaciones que se detallan a continuación:

1. Los informes del consultor sobre sus actividades mensuales del Contrato No. ME – 32/2015, no tiene enumeradas sus hojas, se pierde la continuidad y adicionalmente deja en una sola hoja al final del informe la aprobación y autorización del mismo, sin identificar la fecha en que se realiza la entrega y/o que es recibido por la Coordinadora de Contrato, así como la fecha efectiva en que es aprobado por las autoridades responsables.
2. En ningún documento contractual se ha estipulado el plazo en que debe ser presentado el informe por el consultor y aprobado por los responsables.
3. Al revisar el expediente del Contrato No. ME – 32/2015; ejecutado del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015, no fue posible evidenciar que el Consultor haya presentado los informes de las actividades realizadas de los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2015, por los que la entidad canceló US\$1,200.00 cada mes.

La normativa que regula los procedimientos de adjudicación y contratación de los consultores individuales, son las Políticas del Banco, el Manual Operativo del Proyecto, el Contrato con los demás documentos que lo conforman, son el marco regulatorio, entre otros, de estos procesos.

Los TDR del contrato ME-32/2015 en romano V productos esperados numeral 2, dice: Informes Mensuales que contengan la siguiente información sobre, literales de a-g.

En romano VI de los TDR, forma de presentación de los productos: ... original y dos copias...

El Contrato ME-32/2015 en romano III, pagos, literal "B" calendario de pagos: ... Los documentos a presentar para la gestión de cada pago son: ...III. Informe de Actividades realizadas.



Del Manual Operativo

6.8 Resguardo documentación

La DCI llevará un registro y archivo de todas las contrataciones realizadas en los últimos diez años, que permita la evaluación y fiscalización de parte de los organismos y autoridades competentes. (Art. 15, Ley LACAP, reformado). Para el caso del BM debe conservarse la información 2 años después del cierre del Préstamo. En el caso de la Corte de Cuentas de la República, también son diez años que deben resguardarse.

El contenido mínimo de un expediente de adquisiciones de licitación es:

1. Solicitud de Compra; 2. ...
18. Copia de Memorando o nota del Coordinador del Contrato de remisión de los documentos de pago a pagaduría.
19. Copia de Actas de entrega o informes parciales.
20. Copias de Actas de recepción final de obras, bienes o consultorías.

Para el proceso de resguardo de la documentación la DCI y la Dirección Adjunta SI EITP utilizarán el sistema de archivo para la información existente del MINED, para que permita optimizar la gestión y resguardo de toda la documentación del Proyecto.

Los formatos a ser utilizados en los diferentes procesos de adquisiciones se detallan en la sección de FORMULARIOS del presente Manual Operativo y podrán ser enmendados, adicionados y/o modificados, lo cual se hará constar por medio de autorización escrita de la DCI y se adicionará como parte del mismo.

Adicionalmente, cuando por una razón justificada un formulario deba ser sustituido por otro, éste deberá ser archivado para mantener el control y secuencia numérica de los formularios.

El Reglamento de la LACAP, establece lo siguiente:

Artículo 7, literal d, Atribuciones de la UACI.

En el ejercicio de sus atribuciones, la UACI deberá: ...

d) Formar los expedientes de cada adquisición o contratación.

La condición se encuentra presente debido a que el Coordinador de Contrato No. ME – 32/2015 da por aceptado y aprobado los informes y documentos de pago con las deficiencias señaladas, los cuales a la vez son adicionados al expediente y archivados por la Directora de Contrataciones Institucional sin objetar y/o realizar control previo a los documentos que deberá resguardar.

Como resultado la documentación que soporta los procesos y ejecución de los contratos de los consultores individuales examinados, presentan dudas razonables y objetables, referente a los servicios proporcionados.

Comentarios de la Administración

En nota sin referencia de fecha 27 de abril de 2016, la Dirección de Contrataciones Institucional, referente a la condición planteada, expresa lo siguiente:

3. R/ Es importante mencionar que en el documento contractual se encuentra establecido en la Cláusula “Forma de Pago”, los números de pago a realizar, siendo estos presentados al cumplir con cada actividad descrita en los Términos de Referencia del Contrato.

5. R/ En vista de que la documentación que presenta cada Coordinador de Contrato para trámite de pago, algunas veces es repetitiva, así como el volumen de la documentación es grande; por lo que tomando en cuenta la política de Ahorro y Austeridad del Sector Público, esta Dirección tuvo a bien emitir una lista de chequeo que permitió optimizar los recursos, la cual les fue enviada con nota de fecha 05 de octubre de 2015 por correo electrónico a los Directores Nacionales, Directores de Staff y Directores Departamentales. Por otra parte, es importante mencionar que los expedientes de la ejecución de los contratos quedan en poder de cada Coordinador de Contrato. Se adjunta fotocopia de la nota antes mencionada.

En nota sin referencia de fecha 4 de mayo de 2016, la Coordinadora del Contrato No. ME-32/2015-BIRF referente a la contratación de Consultor Individual, sobre la condición planteada, expresa lo siguiente:

1. R/ En los primeros 15 días hábiles de cada mes es el tiempo para poder recibir, revisar, aprobar y autorizar los informes de las actividades del mes próximo anterior. La fecha en que se emite la nota dirigida a la Dirección de Contrataciones Institucionales y a la Pagaduría Auxiliar de Proyectos, es la fecha de aprobación del informe, los cuales son los tiempos para cumplir con la fecha de presentación de expediente de pago. Sé considerará que los informes deben ser enumeradas sus hojas

3. R/ Se considerará a futuro establecer en los Términos de Referencia el plazo en que debe ser presentado el informe mensual por el consultor y aprobado por los responsables.

5. R/ El foliado de los expedientes le corresponde a la UACI.
En el expediente que se lleva como Coordinadora de Contrato No. ME-32/2015 se cuenta con los informes mensuales de septiembre, octubre, noviembre y diciembre 2015.

En nota sin referencia de fecha 27 de septiembre de 2016, la Coordinadora del Contrato No. ME-32/2015-BIRF, sobre la condición planteada, expresa lo siguiente:

1) En relación al final del inciso segundo de este hallazgo que dice: “No omitimos manifestar que existe el reconocimiento de la falta de numeración en los informes, establecer plazos de entrega, recepción, revisión y aprobación de los mismos ...”; en mi calidad de coordinador de contrato, de conformidad a lo establecido en la página 104, numeral 10.3 – Ejecución de los Contratos u Órdenes de Compra, literal b), del Manual Operativo del Proyecto. Fui responsable de verificar el estricto cumplimiento



de lo establecido en el contrato, realizando gestiones para tramitar oportunamente, y en los plazos establecidos por la Pagaduría de Proyectos del MINED los pagos correspondientes del consultor. Si los TDR's no establecían plazos para la entrega, revisión y aprobación de informes, como coordinador de contrato, partí de las fechas establecidas por la pagaduría de proyecto para realizar todas las actividades encaminadas a tramitar pagos, antes de las fechas de cierre por ellos establecidas, tal como se puede apreciar en la siguiente matriz.

- 2) En relación al hallazgo..., “que existe la falta de numeración de los informes...” expreso QUE: EN EL CONTRATO No. ME- 32/2015 BIRF, CONTRATACIÓN DIRECTA POR CONTINUIDAD DE SERVICIOS CD No. 09/2015- ME –BIRF, “CONTRATACIÓN DE CONSULTOR PARA APOYAR EN PROCESOS TERRITORIALES PARA LA DIRECCIÓN ADJUNTA DEL SISTEMA INTEGRADO DE LA ESCUELA INCLUSIVA DE TIEMPO PLENO”, en lo que convienen las partes en el numeral 3.-Pagos letra B. Calendario de pagos se establece: Los documentos a presentar, para la gestión de cada pago son : I) Factura de Consumidor Final a nombre del MINISTERIO DE EDUCACIÓN / MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, BIRF-8110 SV, en el que se indiquen una descripción, la cantidad, el precio unitario y el monto total de los servicios; II) Acta de Recepción debidamente firmada y sellada por la Coordinadora de este contrato, de haber recibido a entera satisfacción los servicios objeto de este contrato; y III) Informe de Actividades realizadas.
En dicho Contrato no se establece que los informes del consultor deberán ser numerados. El cual remito la evidencia del contrato en mención.
- 3) Asimismo en relación al hallazgo..., “que existe la falta de numeración de los informes...” expreso QUE: en el ANEXO CONTRATO No. ME-32/2015 –BIRF, TÉRMINOS DE REFERENCIA “CONTRATACIÓN DE CONSULTOR PARA APOYAR EN PROCESOS TERRITORIALES PARA LA DIRECCIÓN ADJUNTA DEL SISTEMA INTEGRADO DE LA ESCUELA INCLUSIVA DE TIEMPO PLENO”, en el romano VI. FORMA DE PRESENTACIÓN DE LOS PRODUCTOS, no se establece que los informes del consultor deberán ser numerados. El cual remito la evidencia de los Términos de Referencia en mención.
- 4) En relación al final del inciso segundo de este hallazgo que dice: “... a pesar de afirmar que en su archivo personal se encuentran los informes, no presentan evidencia que los corrobore...”, anexo a la presente, remito evidencia que corrobora la existencia de los informes correspondientes a los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre 2015; aclarando que para poder tramitar cada uno de estos pagos ante la Pagaduría del MINED, es requisito indispensable que el consultor presente los informes originales mensuales del mes que se está solicitando pago.
- 5) Asimismo, es importante señalar qué durante el procedimiento de auditoría de examen especial para este proyecto, específicamente para el contrato No. ME-32/2015, a mi persona como coordinadora de contrato, en ningún momento se me solicitó (por escrito ni verbal) por parte de los auditores encargados información que pudiera desvanecer en su momento de la revisión estas observaciones.

En nota sin referencia de fecha 27 de septiembre de 2016, la Directora de la Dirección de Contrataciones Institucional, expresa lo siguiente:

En relación al comentario del auditor del inciso segundo, en lo que se refiere a "... sobre las autorizaciones que en la evaluación de costo beneficio se han considerado, estos dejaron fuera la evidencia de los productos que en cumplimiento de sus servicio debe entregar el consultor al MINED dificultando la verificación posterior de ese cumplimiento en el expediente que resguardo, el cual debe contener adjunto una copia fiel u original de los informes o productos que los consultores deben de cumplir...", es importante señalar que el Manual Operativo del Proyecto "Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Préstamo No.8110-SV, en ninguno de sus apartados indica que debe contener los expedientes de adquisición y/o contratación; No obstante la Dirección de Contrataciones Institucionales, con el propósito de unificar el contenido de los expedientes que quedan en resguardo para la posterior fiscalización por parte de los entes contralores, emitió en fecha 05 de octubre de 2015, circular a Directores Nacionales, Directores de Staff y Directores Departamentales referente a la diferente documentación de pago que cada uno de los Administradores/coordinadores de Contratos y Orden de Compra, delegados por sus Direcciones presenta a esta Dirección (DCI), determinándose en dicha circular que para las Consultorías, los documentos a remitir son:

- Nota de recepción satisfactoria de los servicios (solicitud de trámite de pago dirigida a las jefaturas de pagadurías ya sea GOES o Proyectos),
- Un ejemplar del acta de recepción SIAP (de pago o anticipo cuando aplique),
- Copia de recibo o facturas, y
- Copia del acta de recepción o portada del producto aprobada por la Unidad Técnica (si aplica), todo esto con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en la Política de Ahorro v Austeridad del Sector Público 2015.

En caso que un ente contralor necesite verificar el cumplimiento contractual de un contratista, puede perfectamente acudir al Coordinador de Contrato que se trate, puesto que de acuerdo en Manual Operativo del Proyecto, en su numeral 10.3 - Ejecución de los Contratos u órdenes de Compra, establece las responsabilidades de los coordinadores de contrato u orden de compra, siendo la establecida en el literal e) la siguiente: "Conformar y mantener actualizado el expediente del seguimiento de la ejecución del contrato u Orden de Compra, de tal manera que esté conformado por el conjunto de documentos necesarios que sustenten las acciones a los contratos realizados desde que se emite la orden de inicio hasta la recepción final".

Comentarios del Auditor

De acuerdo a las evidencias y lo expresado por los Coordinadores de Contrato, algunos numerales de la observación han sido desvanecidos; sin embargo, siempre existen condiciones y errores que no han sido aclarados. No omitimos manifestar que existe el

reconocimiento de la falta de numeración en los informes, establecer plazos de entrega, recepción, revisión y aprobación de los mismos, así como de la falta de los informes en el expediente que resguarda la DCI, a pesar de afirmar que en su archivo personal se encuentran los informes, no presentan evidencia que los corrobore.

Referente a los comentarios de la DCI, sobre las autorizaciones que en la evaluación de costo beneficio se han considerado, estos dejaron fuera la evidencia de los productos que en cumplimiento de sus servicio debe entregar el consultor al MINED, dificultando la verificación posterior de ese cumplimiento en el expediente que resguarda, el cual debe contener adjunto una copia fiel u original de los informes o productos que los consultores deben de rendir y entregar en cumplimiento de sus deberes contractuales.

Adicionalmente a los criterios citados como parte del hallazgo, se tienen los siguientes: El Contrato ME-32/2015-BIRF, numeral 3, Pagos, Literal "B", Calendario de Pagos ... Los documentos a presentar, para la gestión de cada pago son: ... romano III, establece: Presentar Informe de Actividades realizadas de cada mes. En numeral 4, Administración del Proyecto, Literal "A", referente al Coordinador del Proyecto, se establece la responsabilidad siguiente: "será responsable de la coordinación de las actividades contempladas en este Contrato, la aceptación y aprobación por parte del Contratante de los informes u otros elementos...". El literal "B" Informes del mismo numeral 4, dice lo siguiente: Los informes enumerados en el Anexo Términos de Referencia, deberán ser presentados durante el desarrollo de las actividades asignadas, y constituirán la base para los pagos que deberán efectuarse conforme a lo indicado en la Cláusula Tercera. Y adicionalmente el numeral 5 referente a la Calidad de los Servicios, establece lo siguiente: "El consultor se compromete a prestar los servicios de acuerdo con las normas más elevadas de competencia e integridad ética y profesional.

El incumplimiento entre otras, a la normativa citada en el párrafo anterior, así como la señalada en las comunicaciones preliminares y borrador de informe, no se han logrado desvanecer con los comentarios y evidencias presentadas por la Coordinadora y la Directora de Contrataciones Institucional, existe duda en la verificación del cumplimiento de los servicios de la consultoría contratada, al no poder fiscalizar con la documentación que resguardan se haya efectuado los servicios conforme a las condición contractuales.

Sobre los comentarios de la Coordinadora del contrato, referente a asegurar que no fue comunicada con antelación sobre la observación que se le señala, se hace el recordatorio que fue comunicada preliminarmente con nota de referencia REF-EEDA5BIRFMINED-54/2016 del 26-04-16, de la cual obtuvimos sus respuestas y comentarios en nota sin referencia de fecha 4 de mayo de 2016, los cuales constan en la notificación y convocatoria a lectura del borrador de informe.

No esta demás señalar que también en los TDR en romano VI, hay directrices sobre la presentación de los informes, entre ellas, la entrega de ellos en formato de anillos y no en hojas en folder de manila.

Es importante señalar que no objetamos la documentación que con criterio de economizar recursos se utilice para garantizar y soportar el pago a los consultores, la objeción es a

la documentación de forma completa y eficiente, que debe soportar el servicio realizado y que sirva para corroborar el cumplimiento exacto de dichos servicios por los que se ha efectuado un pago, la cual debe ser resguardada e integrada en su expediente para la correcta y posterior fiscalización, donde no exista dudas sobre el cumplimiento de los servicios prestados.

6. Conclusión del Examen

De conformidad a nuestros procedimientos concluimos que el proyecto al Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Convenio de Préstamo No. 8110-SV BIRF, se encuentra en ejecución y presenta el 14% de avance en todos sus componentes, condición que hace concluir que a la fecha el avance general del proyecto es bajo.

Aunado al bajo avance ejecutado del proyecto, encontramos dentro de los procesos de adquisiciones y contrataciones implementados según la normativa y políticas del Banco Mundial, tres condiciones que están desarrolladas en este informe.

7. Recomendaciones

Se recomienda al Ministro de Educación que debe de incorporar en los controles de forma definitiva y permanente, la normativa que trate los procesos y procedimientos que deben seguir todas las autoridades competentes de las entidades que pertenezcan al ámbito del Ministerio de Educación y que sean beneficiadas con remodelaciones o mejoras de infraestructura, donde deban de desmontar materiales o equipos que por sus características, puedan tener algún valor de rescate o que puedan ser reutilizados en lugares donde puedan suplir alguna necesidad en otros centros educativos, antes de ser desechados.

8. Seguimiento de Auditorías

Verificamos que es la primera acción de control que realiza la Corte de Cuentas de la República al Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Convenio de Préstamo No. 8110-SV-BIRF, por lo que no se realiza el seguimiento a recomendaciones a períodos anteriores.

En cumplimiento al Art. 37 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, analizamos un informe emitido por la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Educación, verificando que no presenta condiciones que ameriten su incorporación en el presente informe de auditoría.

En cumplimiento al Art. 41 de la Ley de Corte de Cuentas de la República, analizamos el informe de la firma [REDACTED] contratada para el período del 15 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2013, el cual no contiene observaciones.

Asimismo, para el ejercicio 2014, se contrató a la firma [REDACTED] Auditores y Consultores, el cual no contiene observaciones.

9. Párrafo aclaratorio

Este informe se refiere al “Examen Especial al Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Convenio de Préstamo No. 8110-SV BIRF, ejecutado por el Ministerio de Educación, período del 1 de abril de 2012 al 31 de diciembre de 2015”, el cual fue desarrollado de acuerdo a Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República y está destinado para el uso del Ministerio de Educación y de la Corte de Cuentas de la República. Este examen no expresa opinión sobre los estados financieros emitidos por la entidad, tomados en conjunto.

San Salvador, 23 de noviembre de 2016.

DIOS UNIÓN LIBERTAD


Dirección de Auditoría Cinco



Esta es una versión pública a la cual se le ha suprimido la información confidencial o declarada reservada, de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública.

