



Auditoría Interna

INFORME-AI-FOMILENIO II-No.03-2017

**EXAMEN ESPECIAL A LA GERENCIA DE MONITOREO Y
EVALUACIÓN DE FOMILENIO II POR EL PERIODO DEL 1
DE JULIO DE 2016 AL 30 DE JUNIO DE 2017.**



SAN SALVADOR, AGOSTO DE 2017

**EXAMEN ESPECIAL A LA GERENCIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE
FOMILENIO II POR EL PERIODO DEL 1 DE JULIO DE 2016 AL 30 DE JUNIO
DE 2017**

CONTENIDO	PAGINAS
INTRODUCCIÓN	3
I. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	6
II. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	6
III. RESULTADOS DE LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS	7
IV. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES	10
V. CONCLUSIÓN	10
VI. PARRAFO ACLARATORIO	10



INTRODUCCION

El Salvador (el "Gobierno"), y los Estados Unidos de América, a través de la Corporación del Reto del Milenio ("MCC" por sus siglas en inglés) suscribieron el treinta de septiembre de dos mil catorce, un Convenio del Reto del Milenio que establece los términos generales sobre los cuales la MCC proveerá asistencia de hasta US\$277,000,000.00 al Gobierno de El Salvador, y éste efectuará una aportación de US\$88,200,000.00.

La Meta del Convenio es "reducir la pobreza mediante el crecimiento económico en El Salvador (la "Meta del Convenio"). La asistencia de la MCC se brindará de forma tal que fortalezca la buena gobernanza, la libertad económica y la inversión en el pueblo de El Salvador".

El objetivo del Programa es incrementar la productividad y la competitividad de El Salvador en los mercados internacionales, para ello comprende tres Proyectos interrelacionados en consecución de su objetivo, siendo estos los siguientes: Proyecto de Capital Humano, Proyecto del Clima de Inversión y el Proyecto de Infraestructura Logística.

Para monitorear y evaluar las actividades del Programa durante el plazo del Convenio, la Sección 2.3 "Plan de M&E" del Acuerdo para la Ejecución del Programa, establece que "A menos que la MCC acuerde algo en contrario por escrito, en un máximo de noventa (90) días posteriores a la entrada en vigencia del Convenio según lo previsto en el Artículo 7 del Convenio, la MCA-El Salvador desarrollará e implementará un Plan de M&E..."

Por otra parte, en el ANEXO III "Resumen del Monitoreo y la Evaluación del Convenio", se resume el Plan de monitoreo y Evaluación para este Convenio, determinándose que "La estructura y el contenido real del Plan de Monitoreo y Evaluación, que pueden diferir de los especificados en el ANEXO III, serán acordados por la MCC y el Gobierno, según la Política de Monitoreo y Evaluación de Convenios y Programas Umbral de la MCC".

En este ANEXO III del Convenio se dispone que el Plan de Monitoreo y Evaluación "se puede modificar periódicamente según se describe en la Política de Monitoreo y Evaluación de la MCC sin que sea necesaria una enmienda al presente Anexo III". Además determina que "El Plan de Monitoreo y Evaluación se publicará en el sitio web de la MCC y se actualizará según sea necesario".

También en el Numeral 1 "Objetivo" de este ANEXO III se establece que en este Plan de Monitoreo y Evaluación, que La MCC y el Gobierno formularán y acordarán, deberá explicarse "en detalle cómo y qué la MCC y la MCA-El Salvador a) controlarán para determinar si los Proyectos están encaminados a lograr los resultados esperados ("Componente de Monitoreo") y b) evaluarán para determinar las estrategias de ejecución, brindar lecciones aprendidas, determinar la

rentabilidad y calcular la repercusión de las inversiones del Convenio (“Componente de Evaluación”).

Continúa expresando este numeral 1 del ANEXO III, que “En el Plan de Monitoreo y Evaluación se resumirán todos los indicadores que se deben informar a la MCC de manera sistemática, así como una descripción de todo dato complementario que será recogido para la evaluación de programas”.

Además, manifiesta que “El Plan de Monitoreo y Evaluación incluirá también todo requisito de monitoreo y evaluación que MCA-EI Salvador deba satisfacer para recibir Desembolsos, y servirá como una herramienta de comunicación, de manera que el personal de la MCA-EI Salvador y otras partes interesadas comprendan claramente los objetivos y las metas, cuyo logro son responsabilidad de la MCA-EI Salvador”.

Finaliza este numeral 1 Objetivo del Anexo III del Convenio, expresando que “Los resultados de las actividades de monitoreo y evaluación, medidos por los datos de monitoreo y las evaluaciones, se publicarán en el sitio web de la MCA-EI Salvador y el sitio web de la MCC”.

En el Numeral 2 del Anexo III “Lógica del Programa” del Convenio, se establece que “En el Plan de Monitoreo y Evaluación se resumirá el modelo lógico a nivel del Convenio claramente definido, en el cual se ilustra la manera en que los Proyectos, las Actividades y las Actividades Secundarias (según sea necesario) contribuyen a la meta del Convenio, el Objetivo del Programa y los Objetivos de los Proyectos”.

En este párrafo inicial del Numeral 2, también se expresa que “Esta lógica de nivel superior será complementada por modelos de lógica de nivel inferior en los niveles de los Proyectos, las Actividades o las Actividades Secundarias (según sea necesario) dependiendo del diseño y la ejecución del Convenio. En todos los modelos lógicos se resumirán claramente los productos, los resultados y la meta prevista que generará el Programa.”

Para liderar el diseño, desarrollo e implementación de este Plan de Monitoreo y Evaluación, se creó la posición de “Director de Monitoreo y Evaluación”, según ANEXO I Descripción del Programa, Parte C “Marco de Ejecución” 1(c) “Equipo de Administración” del Convenio, contratándose a su titular con la denominación de Gerente de Monitoreo y Evaluación el 30 de junio de 2015, dependiendo en un inicio de la Dirección Ejecutiva.

Posteriormente, mediante Punto No. 3 de Acta de Junta Directiva No. 37 de fecha 1 de septiembre de 2016, se cambia el título y organización interna de la Gerencia de monitoreo y Evaluación por el de “Gerencia de Planificación, Monitoreo y Evaluación”, pasando a asumir estas funciones la Gerencia General, que también se crea en ese mismo acto.



Por consiguiente, consta en esa misma Acta, la decisión de trasladar a la Gerencia de Planificación, Monitoreo y Evaluación los puestos siguientes: Analista de Planificación, y el de Analista Financiero del Fondo de Apuesta por Inversiones, cambiándosele a este último el nombre por el de Oficial de Evaluación de Proyectos.

Después, en Punto 3 del Acta de Sesión de Junta Directiva No. 52 de fecha 29 de junio de 2017, se aprueba: "Modificación del título y organización interna de la Gerencia de Planificación, Monitoreo y Evaluación por Gerencia de Monitoreo y Evaluación", expresándose en la misma que "MCC ha solicitado la creación de una Gerencia de Monitoreo y Evaluación independiente de la Gerencia General".

En esta Acta, la Administración expresa también que MCC "Adicionalmente ha pedido desvincular la función de planificación de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación. Agregando que "En atención a ello, esta función permanecerá a cargo del Gerente General", consecuentemente, en esa misma Sesión, se le traslada el puesto del "Analista de Planificación".

Consecuente con los cambios organizacionales explicados anteriormente, la Gerencia de Monitoreo y Evaluación cuenta con las posiciones siguientes:

1. Gerente de Monitoreo y Evaluación
2. Especialista de Monitoreo y Evaluación
3. Oficial de Evaluación de Proyectos.

Actualmente la plaza de Gerente de Monitoreo y Evaluación se encuentra vacante pero ha sido sometida a concurso.

Para la implementación de las actividades de Monitoreo y Evaluación, se cuenta con un presupuesto de \$4.3 millones para el período de 5 años del Convenio, cuya ejecución al 30 de junio de 2017, a nivel de compromisos y desembolsos, según registros SAP, es la siguiente:

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN AL 30 DE JUNIO DE 2017					
PRESUPUESTO		EJECUCIÓN ACUMULADA			
FONDOS	(A) PRESUPUESTO	(B) COMPROMETIDO	(C) DISPONIBLE (A-B)	(D) DESEMBOLSOS	(E) PENDIENTE DE PAGO (B-D)
CIF	\$400,000.00	\$199,218.73	\$200,781.27	\$55,627.25	\$143,591.48
CONVENIO	\$3900,000.00	\$32,571.97	\$3867,428.03	\$23,565.04	\$9,006.93
GOES CONTRAPARTIDA	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
GRAN TOTAL	\$4300,000.00	\$231,790.70	\$4068,209.30	\$79,192.29	\$152,598.41

La Unidad de Auditoría Interna de FOMILENIO II consciente de la importancia de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación en los fines del Programa, procedió a programar esta auditoría para verificar su funcionamiento y operatividad.

I. OBJETIVO DE LA AUDITORIA

El objetivo de la Auditoría es verificar el cumplimiento de las funciones de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación; y el avance de su plan de trabajo, y finalmente emitir el correspondiente informe de auditoría que contenga los resultados del trabajo.

II. ALCANCE DE LA AUDITORIA

Nuestro trabajo consistió en efectuar Examen Especial a la Gerencia de Monitoreo y Evaluación del 1 de julio de 2016 al 30 de junio de 2017, para determinar el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas, así como el avance en la ejecución de las actividades previstas en su plan de trabajo.

La Auditoría se efectuó de acuerdo a Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas de la Contraloría General de Estados Unidos y Normas de Auditoría Interna del Sector Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

Un resumen de los procedimientos aplicados es el siguiente:

- a) Verificamos que la estructura orgánica, objetivo y funciones de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación estuviera contenida en el Manual de Organización y Funciones de FOMILENIO II.
- b) Verificamos la existencia e implementación de un plan de Monitoreo y Evaluación
- c) Revisamos que las funciones que estuvieran desempeñando coincidieran con las responsabilidades establecidas en sus contratos y en el Manual de Funciones y Perfiles.
- d) Verificamos que la Gerencia tuviera un plan de trabajo y fuera objeto de seguimiento permanente.
- e) Revisamos los Informes trimestrales efectuados a MCC de indicadores de monitoreo.
- f) Constatamos la existencia de Acuerdos de Ejecución suscritos con otras entidades, así como su implementación.
- g) Revisamos la ejecución presupuestaria para conocer su avance.
- h) Verificamos el avance de sus procesos de adquisiciones, a efecto de evaluar la oportunidad con que adquieren sus bienes y/o servicios.



III. RESULTADOS DE LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS

De conformidad a los procedimientos desarrollados determinamos los siguientes resultados:

Fortalezas:

La Gerencia de Monitoreo y Evaluación de FOMILENIO II posee las siguientes fortalezas:

1. Cuenta con un Plan de Monitoreo y Evaluación, aprobado mediante Punto No. 4, de la Sesión 23 de Junta Directiva de FOMILENIO II de fecha 22 de octubre de 2015, con la No Objeción de MCC de fecha 19 de noviembre de 2015, el cual se está implementado.
2. FOMILENIO II y en particular la Gerencia de Monitoreo y Evaluación, han tenido un rol protagónico en la realización de los siguientes Eventos:
 - 2.1. El país fue sede del primer “Taller de Evidencia: Cerrando la Brecha: Fortaleciendo los Vínculos entre la Política y Evaluación”, efectuado el 28 de julio de 2016, cuyo propósito fue presentar y analizar la evidencia producida por las evaluaciones de MCC y evaluaciones de otros donantes, para promover el uso de este tipo de resultados en los procesos de elaboración de políticas públicas en El Salvador.
 - 2.2. Talleres de Monitoreo y Evaluación que actualmente se están realizando dirigidos a altos funcionarios, directores y gerentes de monitoreo y evaluación, así como para técnicos y especialistas en ese tema, a fin de fortalecer sus capacidades, buscando principalmente que este personal conozca las herramientas utilizadas a nivel internacional para desarrollar esa labores.

Observación:

1. **La ubicación orgánica de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación, así como la realización de algunas funciones, podría afectar su labor.**

La Gerencia de Monitoreo y Evaluación no depende del principal ejecutivo (DE) para contar con los apoyos necesarios en el momento de controlar, conforme el Plan de Monitoreo y Evaluación, si los proyectos están encaminados a lograr los resultados esperados, así como en las evaluaciones que se realicen.

En los inicios de la organización de FOMILENIO II, la Gerencia de Monitoreo y Evaluación dependía directamente de la Dirección Ejecutiva, sin embargo, mediante Punto No. 3 de Acta de Junta Directiva No. 37 de fecha 1 de septiembre de 2016, se cambia el título y organización interna de esta Gerencia por el de “Gerencia de



Planificación, Monitoreo y Evaluación”, pasando a asumir estas funciones la Gerencia General, que también se crea en ese mismo acto.

Por otra parte, la Gerencia de Monitoreo y Evaluación participa en procesos de toma de decisiones, específicamente en la determinación de qué proyectos podrían ser sujetos o no a firma de acuerdos de inversión, y además dichos instrumentos son indicadores que posteriormente tendrían que ser contabilizados por la misma Gerencia.

Asimismo, esta Gerencia efectúa seguimientos periódicos de las actividades y tareas de los diferentes Project, y eventualmente contribuye en la determinación de diferentes líneas base cuando se rediseñan drásticamente las tareas a realizar en un proyecto en particular, lo cual podría afectar la independencia natural de sus funciones en el momento de efectuar las mediciones correspondientes, pero además no tiene atribuida esa responsabilidad.

También, la responsabilidad de consolidar el plan anual institucional no está designada en ninguno de los cargos de FOMILENIO II.

Criterio:

En Sesión de Junta Directiva No. 52 de fecha 29 de junio de 2017, Punto 3, se aprobaron los cambios propuestos por la Administración a la estructura organizativa, siendo uno de estos el siguiente:

“Modificación del título y organización interna de la Gerencia de Planificación, Monitoreo y Evaluación por “Gerencia de Monitoreo y Evaluación: MCC ha solicitado la creación de una Gerencia de Monitoreo y Evaluación independiente de la Gerencia General”.

En esta misma Sesión, Se expresa que MCC “Adicionalmente ha pedido desvincular la función de planificación de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación. En atención a ello, esta función permanecerá a cargo del Gerente General”, consecuentemente, en esa misma Sesión, se le traslada el cargo de “Analista de Planificación”. .

El Numeral 1 Objetivo del ANEXO III del Convenio establece que “La MCC y el Gobierno formularán y acordarán, y el Gobierno ejecutará o hará que se ejecute, un Plan de Monitoreo y Evaluación, en que se explique en detalle cómo y qué la MCC y la MCA-El Salvador a) controlarán para determinar si los Proyectos están encaminados a lograr los resultados esperados (“Componente de Monitoreo”) y b) evaluarán para determinar las estrategias de ejecución, brindar lecciones aprendidas, determinar la rentabilidad y calcular la repercusión de las inversiones del Convenio (“Componente de Evaluación”).

El Numeral 4 “Componente de Monitoreo” del Plan de Monitoreo y Evaluación establece que “El Convenio será monitoreado sistemáticamente y el progreso será reportado regularmente a través del cuadro de seguimiento de indicadores (ITT).



El Numeral 5 “Componente de Evaluación”, segundo párrafo, del Plan de Monitoreo y Evaluación establece que “La estrategia de evaluación estará basada en la aplicación de modelos científicos para garantizar las ventajas de la neutralidad, precisión, objetividad y validez de la información.”

Causa:

Esto se origina en parte porque no se han operativizado los cambios organizacionales de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación, en el Manual de Organización y en sus propios contratos individuales, conforme lo resuelto en Acta de junta Directiva No. 52 de fecha 29 de junio de 2017, y porque también no han sido analizadas algunas atribuciones que podrían resultar incompatibles con la actuación de esta Gerencia.

Efecto:

La falta de ubicación apropiada de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación, así como la realización de actividades que no tiene asignada y/o que comprometen su actuación, podrían restarle apoyo e independencia al trabajo que realiza.

Recomendación No.1

Recomendamos al Gerente General que efectúe un análisis de la organización y funcionamiento de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación, tomando en cuenta lo resuelto por Junta Directiva en Sesión No. 52 de fecha 29 de junio de 2017, así como los elementos que se enuncian a continuación, y finalmente, presente una propuesta al Director Ejecutivo.

1. Ubicar a la Gerencia de Monitoreo y Evaluación dependiendo de la Dirección Ejecutiva, a fin de contar con los apoyos necesarios para desarrollar las funciones con mayor efectividad, en el momento de verificar el cumplimiento del Plan de Monitoreo y Evaluación.
2. Analizar las atribuciones en que se participa en los procesos de decisión para firma de proyectos (Acuerdos de Inversión), ya que además estos mismos instrumentos son registrados después como indicadores por esta Gerencia. También debe analizarse la función de seguimiento de actividades y tareas de los proyectos. Ambas atribuciones podrían pasar bajo la responsabilidad de la Gerencia General.

Las funciones de consolidación del plan anual institucional y la de seguimiento podrían pasar a cargo del Analista de planificación, no obstante, debe promoverse que las Jefaturas y Gerencias ejerzan un seguimiento permanente y efectivo sobre la marcha, basado en que a mayor supervisión interna, menores intervenciones externas se necesitarán.



3. Definir los mecanismos de coordinación entre la Gerencia de Monitoreo y Evaluación y la Gerencia General, a fin de asegurarse que la función de seguimiento de los planes, que estaría a cargo de la Gerencia General, no solo retroalimente la ejecución de los proyectos sino también el análisis, medición y evolución de los indicadores.

Comentarios del Gerente de Monitoreo y Evaluación

El Gerente, con fecha 9 de agosto de 2017 manifestó lo siguiente:

“Hemos estado efectuado este análisis, y llevamos una propuesta de organización y funcionamiento de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación a Junta Directiva, para solicitar su aprobación en sesión prevista el 10 de agosto de 2017, lo cual subsanaría la observación planteada por Auditoría Interna.”

Grado de Cumplimiento:

El Gerente General mostró al Auditor Interno la propuesta de organización y funciones de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación que llevarán a Junta Directiva para su aprobación, la cual tienen prevista el 10 de agosto del presente año.

Recomendación Cumplida. No obstante, posteriormente efectuaremos el seguimiento respectivo

IV. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES ANTERIORES.

No efectuamos seguimiento a recomendaciones de auditorías anteriores por no existir informes relacionados.

V. CONCLUSIÓN

Después de ejecutados los procedimientos de auditoria, concluimos que las funciones de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación se están desarrollando conforme a disposiciones legales y normativa técnica aplicable, no obstante, determinamos 1 observación, cuya recomendación debe cumplirse íntegramente.

VI. PARRAFO ACLARATORIO.

Los resultados de este Informe se refieren únicamente al Examen Especial a la Gerencia de Monitoreo y Evaluación de FOMILENIO II del 1 de julio de 2016 al 30 de junio de 2017, concerniente al cumplimiento de las funciones de la Gerencia de Monitoreo y Evaluación, así como al avance de su Plan de Trabajo.

San Salvador, 9 de agosto de 2017.

DIOS UNION LIBERTAD

Walter Ernesto Alarcón
Auditor Interno

