

Proceso de Interventoría del Proyecto Promoción a la Formación Técnica y Tecnológica

Integrantes: María Victoria Angulo González, Directora de Fomento a la Educación Superior
Remberto de la Hoz R. Subdirector de Apoyo a la Gestión de las IES.
Marisol Forero Cárdenas, Gerente Proyecto

Alexander Castillo Cobo
Fabio Gómez Santos.
Edgar Hernán Rodríguez A.
Gerardo Tibaná

Lección aprendida

1. Antecedentes

A partir del año 2002 las funciones de fomento en educación superior fueron asumidas por el MEN, razón por la cual la política de Ampliación de la Cobertura en la Educación Superior fue integrada al Plan Sectorial “La Revolución Educativa”. En respuesta a esta estrategia la Dirección de Fomento a la Educación Superior formuló y viene ejecutando el proyecto “Promoción a la Formación Técnica y Tecnológica”, con el objeto de fomentar el nivel técnico y tecnológico a través de apoyo financiero a las Alianzas estratégicas, conformadas por las IES, las instituciones de educación media, los gobiernos locales y regionales y el sector productivo. Este proyecto se viene financiando con recursos que ascienden a US\$35 millones de dólares¹, de los cuales US\$15 millones corresponden a un crédito otorgado por la Corporación Andina de Fomento CAF, US\$10 millones pertenecen a un crédito concedido por el Fondo de Países Exportadores de Petróleo OPEP y US\$10 millones restantes pertenecen a recursos del Gobierno.

Fomentar el nivel técnico y tecnológico a través de apoyo financiero a Alianzas estratégicas

Este apoyo permite a las alianzas² diseñar y ofertar programas técnicos y tecnológicos en articulación con la educación media contribuyendo a que en el año 2010 se cuente con 200 mil nuevos cupos de técnicos profesionales y tecnólogos en el país.

Las Alianzas diseñan programas técnicos y tecnológicos, en articulación con la educación media, de acuerdo con las necesidades del sector productivo

Para el cumplimiento de las metas propuestas por el Plan Sectorial, la Dirección de Fomento a la Educación Superior, adelantó desde el año 2005, estrategias que conllevaron, entre otras, a constituir un fondo concursable para apoyar a las alianzas, quienes a través de proyectos dieran y den respuesta a problemas como: bajas tasas de cobertura en educación técnica y tecnológica³, posicionamiento de este nivel educativo, programas académicos no pertinentes en el país. Como

resultado de las convocatorias a noviembre de 2009 se han seleccionado y apoyado 38 propuestas de las Alianzas, garantizando los compromisos a través de convenios, los cuales requirieron y requieren de un seguimiento técnico en lo relacionado con lo académico (programas académicos técnicos y tecnológicos, capacitación docente y dotación de laboratorios y talleres), financiero y contable, funciones que inicialmente se ejecutaron directamente por funcionarios de la Dirección de Fomento.

De ahí que el propósito de este documento es: i) Compartir la lección aprendida sobre el seguimiento a los recursos asignados al proyecto “Promoción a la Formación Técnica y Tecnológica”. ii) Fomentar en el MEN la cultura de integrar recursos humanos, financieros y tecnológicos para garantizar a través del seguimiento de convenios y proyectos la óptima utilización de los recursos del Estado. iii) Presentar alternativas de solución ante problemas relacionados con la interventoría de contratos.

Fase 1: Identificación de la necesidad del seguimiento

Seleccionadas las primeras 8 Alianzas estratégicas en el año 2006 se vio la necesidad de apoyar a nuevas alianzas por lo que se aprobaron 4 alianzas adicionales, y se invitó a una tercera convocatoria en 2007 para apoyar 10 alianzas más. Con un total de 22 alianzas aumentó considerablemente la

¹ A fecha de noviembre 11 de 2009 equivale a la suma de \$68.772 millones a una TRM \$1.964.92

² Alianza: Unión de Instituciones de educación Superior, de educación Media, entidades públicas del nivel nacional, departamental o municipal y gremios y asociaciones del sector productivo, que se conforman para diseñar programas académicos, técnicos y tecnológicos en articulación con la educación media y pertinentes a la vocación productiva regional o nacional.

³ Participación de la matrícula del 23% en el nivel técnico y tecnológico dentro del total de la matrícula en educación superior al año 2002.

complejidad del seguimiento a estos proyectos, debido a que los recursos asignados ascendieron a 30 mil millones de pesos, de igual manera, debíamos garantizar el cumplimiento de las metas del proyecto de Promoción a la Formación Técnica y Tecnológica relacionadas con los 30 mil nuevos técnicos y tecnólogos. Igualmente, la Dirección de Fomento es la responsable de presentar informes trimestrales a la CAF⁴ y el Fondo OPEP⁵ aportantes de recursos. Era de vital importancia verificar que las alianzas invirtieran e inviertan los recursos de acuerdo con los proyectos y presupuestos aprobados.

Con un total de 22 alianzas aumentó considerablemente la complejidad del seguimiento a estos proyectos

“No teníamos los conocimientos específicos necesarios para hacer la labor de seguimiento”

En esta fase, nos encontramos con la dificultad que no contábamos con el personal de planta, ni con los conocimientos específicos necesarios para hacer la labor de seguimiento porque nuestra profesión y funciones son diferentes a la de interventoría o supervisión, así mismo, el equipo de trabajo no tenía un carácter interdisciplinario, por lo cual podía presentarse el hecho

de hacer una inconsistente verificación y seguimiento a las alianzas colocando en riesgo la ejecución de los recursos y las metas generales del proyecto.

Fase 2: Acompañamiento en el seguimiento

Los hechos que podemos mencionar en esta fase, parten de un concurso público en el cual se seleccionó a una firma⁶, quien inició el seguimiento a los proyectos de las Alianzas. Este proceso conlleva la verificación de aspectos contables, financieros, contractuales de las alianzas. A 2007 la Firma debía apoyar 12 alianzas⁷, sin embargo, observamos que las alianzas se ubicaban en varios departamentos⁸, por lo cual el seguimiento se basaba en exigir a las alianzas la información contable, financiera en hojas y formatos Excel con los respectivos soportes, así mismo, se realizaban visitas de verificación, labor que fue poco práctica, debido a que no existía información fácilmente accesible, como tampoco había un proceso estandarizado, la información era heterogénea, conllevando finalmente a un proceso de seguimiento con inconsistencias en la información.

“No existía un mecanismo concreto que permitiera alertar al Ministerio sobre el buen uso de los recursos y el cumplimiento de metas”

El *problema* en la fase dos se relacionaba con la información inconsistente que presentaba el consultor, utilizando gran cantidad de tiempo en verificar la veracidad de la información. No existía un mecanismo concreto que permitiera alertar al Ministerio sobre el buen uso de los recursos y el cumplimiento de las metas. Así mismo, no se contaba con un medio idóneo que brindará agilidad y oportunidad en el suministro de la información.

Fase 3: Mejoramiento en el seguimiento a las Alianzas

A partir del diagnóstico de la fase dos optamos por hacer reuniones periódicas con los consultores quienes propusieron una herramienta tecnológica denominada SIGA (Sistema de Seguimiento de Alianzas⁹). Se analizó que si bien la interventoría hacía un acompañamiento, era el Ministerio quien respondería no sólo por lo contable, financiero y técnico de la ejecución de las alianzas, sino por las metas; razón por la cual se les informó que esta herramienta debía complementarse con reuniones periódicas, informes mensuales y visitas en situ. El sistema integral de interventoría está conformado por:

- **SIGA:** Sistema en línea creado por la Firma y ubicado en su página web, contiene información de los aspectos contables, financieros, nivel de ejecución, aspectos contractuales, pagos y sistemas de alertas. Las Alianzas lo diligencian y puede ser consultado por todos los actores.

⁴ CAF Corporación Andina de Fomento

⁵ OPEP Organización de países exportadores de petróleo

⁶ Contrato 229 de 2007 suscrito entre el MEN y C&M Consultores, firma especializada en consultorías contable, financiera y técnica a las Alianzas.

⁷ El valor estimado de ejecución para 12 alianzas es de \$17.956 millones de pesos

⁸ Valle, Bolívar, Atlántico, Santander, Cesar, Tolima, Quindío, Risaralda

⁹ SIGA se puede consultar en www.cmconsultores.com.co

- **Informes mensuales:** Informes de seguimiento que presenta la Firma al Ministerio con base en lo registrado en el SIGA.
- **Reuniones:** El MEN y la Firma realizan reuniones mensuales donde se revisan las tareas y acciones de mejora en las Alianzas de acuerdo con las alertas del SIGA
- **Visitas en Situ:** Donde se verifica de manera aleatoria lo registrado en el SIGA, esta visita corresponde a un proceso planeado y establecido según el SIGA, las reuniones y los informes.

Cada parte del sistema de interventoría es importante ... una parte tecnológica, un seguimiento realizado por el recurso humano, una comunicación a través de reuniones y una verificación en situ.

Cada parte del sistema de interventoría es importante, por lo cual si falla alguna de sus partes ocasionaría poner en riesgo los logros de las alianzas y por ende las metas de la Dirección y el Ministerio. Este sistema es novedoso porque contempla: Una parte tecnológica, un seguimiento realizado por el recurso humano, una comunicación a través de reuniones y una verificación en situ.

2. Lecciones Aprendidas y Factores Críticos de éxito

En relación con *la primera fase*, nos llevó a *reflexionar* que solos no podíamos hacer el seguimiento a las alianzas y que debíamos contar con un apoyo externo que tuviera el recurso humano disponible y los recursos necesarios. *Aprendimos* que es necesario tener claras las metas del proyecto, los recursos, para identificar las falencias en el seguimiento. Si no conozco la cantidad de recursos y en qué debo invertirlos es difícil identificar a que le voy hacer seguimiento. Como conclusión en esta primera fase, fue necesario contratar una firma que acompañara al Ministerio en el seguimiento contable, financiero y técnico del proyecto.

...sino conozco la cantidad de recursos y en que debo invertirlos es difícil identificar a que le voy hacer seguimiento...

La *segunda fase*, nos permitió *reflexionar* e identificar que era necesario revisar el proceso de seguimiento a las Alianzas y además, aprendimos que no sólo es importante contar con una firma capaz de realizar una interventoría, sino que también se pudiera dialogar para que de forma conjunta y de acuerdo a nuestra experiencia se identificaran los obstáculos en el seguimiento: ubicación geográfica de las alianzas, gran volumen físico de información contable financiera y técnica, falta de estandarización en la presentación de informes, ausencia de sistemas de alertas. Por otra parte el Ministerio debía subir información financiera veraz al Sistema Stone. La conclusión en esta fase, es que la revisión de los procesos a tiempo, como fue nuestro caso con el seguimiento a las Alianzas, permitió conocer los riesgos e identificar los recursos disponibles para tomar las medidas correctivas.

La revisión de los procesos a tiempo ... permitió conocer los riesgos e identificar los recursos disponibles para tomar las medidas correctivas

En la *tercera fase*, aprendimos que las interventorías deben planearse con anterioridad o a la par con la definición de los proyectos y que ésta debe hacerse de manera integral y contar con los recursos humanos, tecnológicos y financieros optimizados. Comprendimos que no basta con tener recursos disponibles sino que cada actor debe tener una tarea y responsabilidad claramente identificada, en nuestro caso: i. El Ministerio, su responsabilidad es garantizar la correcta utilización de los recursos, su tarea es hacer seguimiento preventivo y correctivo a través de la información, alertas y visitas en situ que realice a las alianzas. ii. El consultor, su responsabilidad es garantizar al Ministerio, a través del seguimiento directo, la correcta ejecución de recursos por parte de las Alianzas, suministrar al Ministerio información; su tarea es estar en contacto con las alianzas para fomentar la ejecución de actividades. iii. La responsabilidad de las Alianzas es la de cumplir con el objeto del contrato, ejecutar correctamente los recursos, tener un contacto permanente con los consultores y el Ministerio para recibir su asesoría y realizar acciones de mejora en lo que se requiera. Identificar las responsabilidades y tareas de los actores nos permitió diseñar un sistema de información articulando los actores y los recursos brindando información confiable y oportuna agilizando la toma de decisiones.

De la misma forma identificamos que hacer un seguimiento a proyectos tan complejos en los cuales se manejan grandes recursos, sin los medios o instrumentos adecuados, no permite avanzar y tener la

seguridad que el avance financiero vaya acorde con el avance físico y con altos niveles de optimización. Podemos concluir, que es necesario que en proyectos de gran tamaño se cuente con el acompañamiento a la interventoría, así mismo debe conocerse claramente a donde se quiere llegar y qué se quiere verificar, definir las responsabilidades de cada actor, tareas y los mecanismos de entrega de información, verificación.

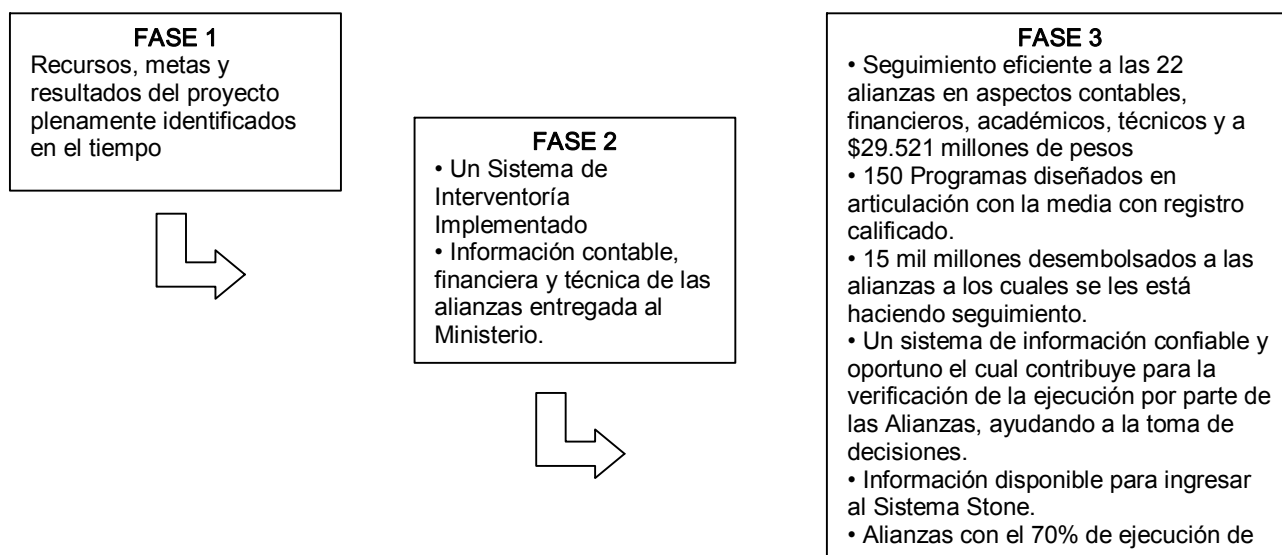
Aprendimos que para manejar volúmenes de información superiores a la capacidad operativa de un equipo de trabajo es necesario contar con herramientas computacionales que faciliten estas actividades, las cuales deben estar articuladas a los procesos internos y a los establecidos con los aliados. Estas herramientas deben contar con controles para garantizar que la información es diligenciada por el actor responsable de dicha actividad, entre otros.

El establecimiento y uso del SIGA le permitió a las TIC integrarse en la gestión administrativa del MEN en todos los eslabones de la cadena, desde el registro de información por parte de los operadores, el seguimiento financiero, hasta el análisis y toma de decisiones por parte de los gerentes de proyecto. Aprendimos que los funcionarios debemos contar con habilidades básicas en el manejo de sistemas de información, que nos permita desarrollar la cultura de consulta, análisis y retroalimentación a través de estas herramientas.

Como conclusión de todo el proceso, aprendimos un modo distinto de llevar la interventoría, dado que se dejó de lado el seguimiento manual a través de hojas de Excel y se integraron una interventoría en línea, visitas y reuniones de seguimiento con objetivos concretos según las alertas tempranas en los niveles financiero y presupuestal, permitiendo la aplicación de medidas correctivas y/o preventivas.. Se aprendió igualmente que la materia objeto de interventoría, debe formar parte del proceso, razón por la cual las alianzas manifiestan que hay un seguimiento y preocupación por el logro de las metas y objetivos.

Se evidencia que hacer una buena interventoría es esencial para el logro de las metas y que para su ejercicio se debe contar con el apoyo de personal especializado y herramientas que maximicen su ejercicio; si por el contrario, se nombran interventores que no tienen el tiempo, la idoneidad y la experiencia, se pondrá en riesgo el cumplimiento de los objetos contractuales.

3. Resultados alcanzados



4. Supuestos de implementación en otros contextos

A partir de las lecciones aprendidas se observa que éstas se podrían aplicar para la interventoría de las cerca de 252 contrataciones¹⁰ que ha suscrito el Ministerio de Educación Nacional, en los cuales da aportes para el fomento o apoyo de proyectos. Con su aplicación se contaría con una herramienta que ayudaría al seguimiento de los recursos en cuanto a la destinación, apropiación y ejecución de contrapartidas, saldos, seguimientos a compromisos, seguimiento a las reuniones y visitas, revisión y seguimiento financiero.

Los convenios que suscribe el Ministerio con estas especificidades y a los cuales se les aplicaría serán aquellos que fomenta actividades de ciencia y tecnología, ley 21, fomento a las IES [Instituciones de Educación Superior], y en general a aquellos en los cuales no se paga por un bien, obra o servicio sino que el Ministerio aporta unos recursos para la ejecución conjunto de un proyecto y en los cuales los recursos no son pagos que entran al peculio de la otra parte sino que, por su naturaleza de públicos, deben tener un seguimiento eficiente y oportuno.

5. Costos y otros recursos

El contrato suscrito con la firma C&M Consultores¹¹ tiene un valor inicial de \$2.870 millones, cuya ejecución financiera va en el 65%.¹²

6. Referencias

Normativas

- Constitución Política Artículo 1, 209, 355 y concordantes.
- Estatuto General de Contratación Pública. Ley 80 de 1993, Artículo 1, 3, 4, 25 y 53
- Ley 1150 de 1993 por medio de la Cual se modifica parcialmente la Ley 80 de 1993
- Ley 489 de 1998, artículos 95 y 96.
- Ley 30 de 1992. Ley de educación Superior
- Decreto 1306 de 2009. Funciones del Ministerio de Educación Nacional

Los contratos materia de seguimiento de este proceso de seguimiento son:

- 2006: 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273 y 279
- 2007: 089, 092, 137, 210, 373, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400 y 401
- 2008: 832, 833, 834, 835 y 836

El seguimiento a las alianzas se hace a través del contrato 229 del 2007

7. Qué aprendimos de este proceso de aprendizaje?

El quehacer diario no nos permite identificar a fondo las etapas de nuestros procesos, el pensar solo en ejecución y cumplimiento nos hace olvidar los obstáculos y soluciones del proceso, esta experiencia permitió reconocer las etapas, actividades diarias para de un modo sistemático organizarlas y plasmarlas a través de una lección significativa, la cual se puede compartir; observamos que otras Direcciones tienen en general los mismos obstáculos en el seguimiento de proyectos que nosotros, y que con esta práctica podemos contribuir a dar alternativas de mejora. Aprendimos que hay que hacer un alto en el camino para de una manera objetiva poder mirar donde partimos, en donde estamos, hacia donde vamos; para de este modo mejorar como personas, profesionales y trascender a través de la experiencia y dedicación.

¹⁰ De conformidad con la base de datos de la Subdirección de Contratación a noviembre de 2009, entre convenios interadministrativos, Ciencia y tecnología, convenios de asociación, convenios de cooperación

¹¹ C&M Consultores [Escribir más datos de ellos]

¹² No incluye adiciones realizadas en 2008 y 2009