



Mapa de factores institucionales por país y sector: el caso de Honduras

Fernando Straface
Silvana Kostenbaum
María Rosa Reyero y Aranda

Jefe de equipo: Jorge Srur (ICF/ICS)

Banco Interamericano
de Desarrollo

Departamento de
Capacidad
Institucional
y Finanzas
(ICF)

DOCUMENTO DE
DEBATE
IDB-DP-

Febrero 2011

Mapa de factores institucionales por país y sector: el caso de Honduras

Task Manager

Jorge Srur (ICF/ICS)

Equipo de Proyecto

Fernando Straface (fernando.straface@gmail.com)

Silvana Kostenbaum (skostenbaum@gmail.com)

María Rosa Reyero y Aranda (mariarosar@iadb.org)

Versión febrero 2011

Banco Interamericano de Desarrollo
2011



<http://www.iadb.org>

3

Los "Documentos de debate" y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Fernando Straface (fernando.straface@gmail.com), Silvana Kostenbaum (skostenbaum@gmail.com), María Rosa Reyero y Aranda (mariar@iadb.org)

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	8
I. LA MATRIZ DE ANÁLISIS DE FACTORES INSTITUCIONALES: ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO.	13
1. Antecedentes del estudio de país Honduras	13
2. Enfoque del estudio	19
3. Metodología	24
III. HONDURAS: ANÁLISIS DE FACTORES INSTITUCIONALES IDENTIFICADOS EN OPERACIONES	30
1. La importancia de los factores institucionales en la estrategia de país	30
2. Factores Institucionales identificados en operaciones: características generales	33
3. Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales en las operaciones	39
4. Clasificación de los factores según el momento de identificación	44
5. Factores institucionales y acciones de mitigación asociadas	54
6. Persistencia de factores	58
IV. OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES DE ACCIÓN	67
1. Puntos de contacto entre el estudio general y los estudios sectoriales y por país	67
2. Observaciones específicas Honduras	70
3. Recomendaciones de acción a futuro	72
V. REFERENCIAS	75
VI. ANEXOS	76
1) Matriz de Factores Institucionales por grupo temático y categoría conceptual	76
2) Listado de operaciones resultantes de la búsqueda de Cognos	85
3) Listado de operaciones relevadas de Honduras	87

4) Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales, organizada por grupo temático	88
5) Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales	91
6) Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales, agrupada por dimensión y categoría	93
7) Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales, según sector	96

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
FCI	Fondo de Capacidad Institucional
GAE	Grupo Asesor Externo
HO	Honduras
ICF	Sector de la Capacidad Institucional del Estado y Finanzas, BID
ICS	División de la Capacidad Institucional del Estado, BID
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo, siglas en inglés
ISDP	Guías de Seguimiento del Desempeño de Proyectos
KNL	Sector de Conocimiento y Aprendizaje, BID
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MAFI	Matriz de Factores Institucionales
PBL	Préstamo basado en políticas, siglas en inglés
PCR	Informe de la finalización del proyecto, siglas en inglés
POP	Plan operativo plurianual
PPMR	Guías de Seguimiento del Desempeño de Proyectos, siglas en inglés, intercambiable con ISDP
RM	Sector Reforma y Modernización del Estado
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
VPC	Vicepresidencia de Países, BID
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, BID

ESTA PÁGINA FUE INTENCIONALMENTE DEJADA EN BLANCO

Resumen Ejecutivo

El presente estudio tiene por objetivo describir factores y dinámicas de orden institucional que impactan sobre la calidad de ejecución y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo en las operaciones que lleva adelante el Banco en Honduras. Honduras fue el país seleccionado para este estudio en base a su perfil demográfico, características relevadas por el primer informe de la MAFI sobre el país¹ y, en especial, por la coyuntura de planeación estratégica en la que el país se encuentra con relación al Banco.

El volumen de operaciones en el período bajo estudio (2007-2010) que cumplen con los requisitos de incluirse en el mapa de la MAFI (15) cubre gran cantidad de sectores, pero no un número significativo de operaciones por sector². En este respecto, no es el tamaño adecuado para llegar a conclusiones definitivas. Este estudio es, más bien, un disparador para la discusión.

Honduras exhibe un alto promedio de factores institucionales por operación, entre los más altos de los países de la región. El primer informe de la MAFI resalta indica un promedio de factores por operación de entre 3.0 y 7.5 en los países, mientras que en el caso de Honduras supera los 7 factores por operación. En el caso de Honduras se manifestaron 48 factores del listado de la MAFI (78), mientras que en el estudio general se identificaron 70 factores. Esto demuestra un nivel de especificidad de la problemática institucional bastante más acotado en Honduras.

De las 117 ocurrencias de factores, 18 solamente son de factores ex ante (16%), identificados en el momento de planificación pero que no vuelven a suceder en las operaciones. En el caso de Honduras, es abrumadora la cantidad de factores ex post, que llega al 43% de todos los factores e involucra al 90% de los proyectos relevados. El reconocimiento de factores institucionales al momento del cierre del proyecto, en forma ex post, es en efecto una pérdida total de oportunidad de acción sobre dicho proyecto.

¹ Straface, F., S. Kostenbaum, S. y L.A. García con M.R. Revero. "Factores institucionales en las operaciones del Banco: Lecciones desde la experiencia reciente" (versión revisada y actualizada desde el Taller de Validación 04/2010), Julio 2010. Operación RG-N3368. IDBDOCS: 3523-9370.

² El anexo 2 provee un listado detallado de las operaciones relevadas, su duración y monto asociados.

En cuestiones de persistencia de factores, se puede observar que la mitad de los factores con ocurrencia en todas las etapas del proyecto cuentan con acciones de mitigación asociadas, que, evidentemente, resultaron insuficientes o simplemente inapropiadas para enfrentar el desafío

Las conclusiones centrales de este estudio, en muchos casos alineadas con las del informe regional, se resumen a continuación:

Tendencia a identificar tardíamente los factores institucionales: La tendencia a identificar tardíamente factores institucionales es un desafío reconocido desde el primer estudio de la MAFI. La proporción de factores reconocidos ex post (43%), mucho mayor que la de factores ex ante (16%) y que la proporción de factores [ex ante + durante] sin persistencia (33%) , es un indicador de la debilidad para identificar tempranamente desafíos institucionales en los proyectos que efectivamente afectan la operación, y una pérdida de oportunidad para mitigar estos impactos. Una línea de trabajo inmediata podría estar orientada a trabajar en conjunto para revertir esta proporción entre factores ex ante y ex post.

El principal inconveniente de la identificación tardía es que las posibilidades de implementar acciones de mitigación efectivas se ven reducidas a medida que avanza el proyecto. De hecho, es posible que algunos factores institucionales problemáticos, de ser identificados en el momento de planificación del proyecto, puedan neutralizarse de antemano y evitar consecuencias perjudiciales en la ejecución de la operación.

Déficit en la capacidad de mitigación: La mayoría de los factores institucionales no poseen acciones de mitigación asociadas. Esto es un fenómeno encontrado tanto en el relevamiento de las 130 operaciones cross-sectoriales como en los mapas específicos del sector reforma y modernización y de las operaciones revisadas de Honduras. Para el subgrupo de factores identificado durante la operación, la proporción de factores persistentes también es alta. Un 24% de los factores institucionales identificados en el relevamiento son persistentes. Otra línea de trabajo inmediata también podría enfocarse en estudiar el por qué los altos niveles de persistencia de factores, prestando atención a las acciones de mitigación implementadas y a las lecciones aprendidas de proyectos anteriores

Si bien algunos factores son de carácter estructural y exceden la capacidad de acción de la operación en sí, en muchos casos se pueden identificar situaciones donde un mismo factor está presente en varias operaciones, y en algunas de ellas sí tiene acciones de mitigación asociadas. Este es un punto

interesante para estudiar en profundidad y realizar un esfuerzo de identificación de acciones comunes (o no) de factores específicos.

El factor con mayor frecuencia de ocurrencia en Honduras es el de ***Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto***. En línea con esto, uno de los ejes de acción de la estrategia de país es reforzar la planificación presupuestaria e incrementar la transparencia en el uso de los recursos públicos. Además, entre los proyectos relevados en el mapa, es frecuente la mención del factor ***Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos***.

La estrategia de país de Honduras, elaborada en 2008, resalta la importancia de fortalecer el manejo de riesgos en las operaciones del país. Entre los factores de importancia, mencionan algunos que son parte del listado de factores de la MAFI (fortalecer la coordinación entre los actores internacionales, generar mecanismos institucionales para afrontar desastres naturales, y fortalecer la capacidad de gobernabilidad del gobierno para apoyar la implementación de proyectos). Sin embargo, no se encuadran dentro de la estrategia de país como factores institucionales sino que se enmarcan en otros contextos como el fiduciario.

10

Las recomendaciones que se detallan a continuación requieren una validación de estas conclusiones y hallazgos ante los especialistas sectoriales y de la representación:

1. Continuar registrando los factores institucionales presentes en las operaciones para verificar frecuencia de ocurrencias y realizar seguimiento de acciones de mitigación.
2. Establecer la realización sistemática y constante – idealmente anuales – de estudios similares al realizado en 2009-2010 y a los mapas aquí presentados: MAFI de proyectos 2011; MAFI de proyectos 2012, etc. Cada estudio podrá incorporar las operaciones con cierre en dicho año (fiscal y calendario) siempre que cumplan con las características básicas establecidas previamente, acordadas y validadas por los especialistas (préstamos de inversión al sector

público mayores a USD 1 millón, con documentación completa de los tres momentos de proyecto)³.

3. Realizar un meta-análisis con proyectos finalizados entre el período agosto 2010- 2014. Esto permitirá comparar tendencias históricas.
4. Utilizar los factores identificados en operaciones tanto en el estudio de 130 operaciones como en el de estos mapas sectoriales para profundizar el análisis de detección temprana y potencialidad de mitigación, identificando los factores más proclives a identificarse tempranamente versus los que no, y apoyando la iniciativa de KNL de Lessons in Actions. Una muestra de ocho casos se ha preparado junto con un documento que presenta un marco conceptual de acción para comenzar con esta iniciativa.⁴
5. Incorporar en la nueva estrategia de país del análisis de los siguientes factores institucionales estratégicos para la programación y ejecución de proyectos del Banco:
 - Coordinación de esfuerzos entre actores y donantes.
 - Herramientas de planificación presupuestaria.
 - Capacidades técnicas para planificar en el largo plazo y gestionar proyectos complejos.
 - Sistema de servicio civil y reclutamiento de personal gerencial sólido, competitivo y estable.
 - Fluidez en la transferencia de recursos de contrapartida para la ejecución de los préstamos.
6. Avanzar en el tratamiento de lecciones aprendidas y buenas prácticas de mitigación a través de un programa con KNL.
7. Profundizar el conocimiento de dinámicas de carácter institucional al nivel sectorial en Honduras.
8. Desarrollar capacidades de detección y formulación de acciones de mitigación entre los especialistas vinculados al país con apoyo de ICS.
9. Incorporar indicadores de monitoreo institucional en la programación de operaciones.

³ Dependiendo del volumen de operaciones en cada año se podrá relevar la totalidad del universo o se ha de realizar una muestra. Lo ideal es contar con un número importante de operaciones (alrededor de 130) para replicar el poder de análisis sectorial y regional del estudio.

⁴ Reyer y Aranda, M., S. Kostenbaum. "Lecciones aprendidas de mitigación: Insumos de la MAFI a la plataforma Lessons in Action de KNL", en producción. Banco Interamericano de Desarrollo: December 2010.

En relación a la acción del Banco en el país, la Representación, con apoyo de ICS, podría liderar la difusión del análisis institucional en todas las divisiones que participan con sus insumos de la elaboración de la Estrategia de País. Los lineamientos estratégicos planteados en el documento de estrategia podrían incorporar un análisis específico de las dinámicas institucionales presentes en cada sector a partir de la experiencia relevada en este estudio y de las evaluaciones específicas de operaciones llevadas a cabo en períodos previos. Por su parte, en relación a factores de orden transversal y de carácter más estructural, el Banco debería en primer lugar reconocer su intervención limitada en esta dinámica y ajustar las expectativas y objetivos de política a estas realidades. Al mismo tiempo, el Banco podría contribuir con el país a través de líneas de apoyo de mediano plazo para afrontar dichos factores.

Tal como se mencionó al comienzo de este trabajo, éste es estudio descriptivo sin representatividad estadística. Los resultados describen tendencias de los proyectos para fomentar una discusión informada entre especialistas. Las conclusiones pretenden brindar material para discusión y para enmarcar en una narrativa común la experiencia de los especialistas en las operaciones.

I. La Matriz de Análisis de Factores Institucionales: antecedentes y metodología del trabajo.

1. Antecedentes del estudio de país Honduras

Tanto en la práctica como en la teoría, los factores de orden institucional se reconocen ampliamente como una fuente de riesgos y vulnerabilidades en los proyectos de desarrollo⁵. No obstante este reconocimiento, existe una necesidad de mayor sistematización de estos factores en proyectos operacionales de desarrollo. En base a este déficit de información, a finales del 2009 se comisionó el estudio “Factores Institucionales en las Operaciones del Banco” (RG-N3368)⁶ con el fin de sistematizar los factores institucionales que afectan adversamente las operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo principal del estudio fue desarrollar un sistema de información que mapea los factores de orden institucional en cada operación crediticia del Banco⁷ de acuerdo a una lógica y marco de análisis institucional. De este informe-estudio surgen dos hallazgos importantes y una hipótesis que forman la base del presente estudio.⁸ En primer lugar, el informe destaca que el 96.2% de las operaciones de apoyo financiero del Banco analizadas exhiben un mínimo de tres factores institucionales, con un promedio de 6.5 factores identificados por operación. Las operaciones analizadas constituyen una muestra representativa del universo de operaciones del Banco y reflejan un panorama general. Asimismo, el informe destaca la existencia de una brecha manifiesta entre la capacidad de conceptualización de factores de orden institucional por parte de los equipos de proyecto, su ocurrencia

⁵ Shirley, M. M. 2008. *Institutions and Development*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc; Informe del Grupo Asesor Externo (GAE), CS-3737-5, 04/02/08; Estudios internos KNL/KNM y VPC/PDP.

⁶ Straface, F., S. Kostenbaum, S. y L.A. García con M.R. Rezero. “Factores institucionales en las operaciones del Banco: Lecciones desde la experiencia reciente” (versión revisada y actualizada desde el Taller de Validación 04/2010), Julio 2010. Operación RG-N3368. IDBDOCS: 3523-9370.

⁷ Las operaciones analizadas utilizando la Matriz de Factores Institucionales (MAFI) se conforman con criterios de selección definidos en la construcción metodológica de su primer informe (Ibíd.) y se resumen en la sección 1.4, ‘Metodología’ de este capítulo.

⁸ Entre otros estudios relacionados a la operación de productos de insumo corporativo, BK-C1025: “Los factores institucionales en las operaciones del Banco: instrumentos para su detección temprana y mitigación”.

efectiva durante la ejecución del proyecto y la capacidad de respuesta a estos por parte de los equipos de proyectos.

-LA MATRIZ DE ANÁLISIS DE FACTORES INSTITUCIONALES-

La MAFI es una herramienta conceptual para la identificación de eventos y dinámicas de carácter institucional que impactan sobre las operaciones del Banco en los países. Para la elaboración de la Matriz se tomaron como base diversas iniciativas e instrumentos desarrollados por el Banco para la identificación de factores institucionales intervinientes en la ejecución de los proyectos. También se consultaron otras fuentes de información internas y externas vinculadas a la experiencia de especialistas en el terreno. Finalmente, la Matriz formulada se validó en un taller de trabajo con especialistas sectoriales y de las representaciones.⁹

El objetivo principal de los estudios de la MAFI es el de desarrollar mapas de factores institucionales que intervienen adversamente en las operaciones del Banco a los países. Para ello, el estudio desarrolla un proceso metodológico destinado a identificar factores de orden institucional, y determinar la frecuencia de ocurrencia y su distribución de acuerdo a sectores, países, tipo de operación, entre otros. Desde la fecha de su comisión original, el estudio ha pasado por varias etapas de validación y desarrollo. El trabajo realizado hasta la fecha, y los insumos provenientes de las sucesivas producciones dan lugar a la producción del informe actual.

La metodología de los mapas de factores institucionales consta de varias actividades enumeradas a continuación:

- Diseño y estructuración de la Matriz de Análisis de Factores Institucionales (MAFI) que permita relevar factores de orden institucional que impactan sobre los proyectos del Banco. Esta Matriz consta de 78 factores institucionales organizados en 13 grupos temáticos.
- Relevamiento del universo de proyectos finalizados en el período a estudiar (en este caso, préstamos cerrados entre enero 1997 y junio 2010);

⁹ Ver IDBDOCS: 3523-9370

- Diseño de una muestra de proyectos si fuera necesario (para el caso de Honduras se decidió incluir al universo de proyectos) y relevamiento de la documentación oficial de dichos proyectos (documento de préstamo, informes de seguimiento, documento de cierre);
- Identificación de factores institucionales señalados *ex ante en el documento de proyecto; durante la ejecución del proyecto (evaluación intermedia y/o PPMRs)* y *ex post* (PCR);
- Análisis estratégico – descriptivo que permita revelar la secuencia y frecuencia de ocurrencia de los factores de acuerdo a país, sector, tipo de operación, tamaño del préstamo;
- Identificación de la capacidad de identificación y formulación de acciones de mitigación de esos factores *ex ante, durante y ex post* al proceso de ejecución;
- Identificación de los patrones de persistencia de factores institucionales y efectividad de las acciones de mitigación cuando éstas se hayan registrado;
- Desarrollo de recomendaciones para mejorar el enfoque e intervención del Banco sobre los condicionantes institucionales en sus futuras intervenciones.

Entre los resultados más frecuentes a todos los mapas realizados se encuentra una brecha manifiesta entre la capacidad de conceptualización de factores institucionales por parte de los equipos durante el diseño de la operación (CC), su ocurrencia efectiva durante la ejecución del proyecto (OE) y la capacidad de respuesta ante los mismos por parte de los equipos de proyecto (ej., a través de medidas de mitigación o reestructuración *ad hoc* de componentes afectados de la operación), (CR).

CC<OE y CR<OE

El relevamiento de factores en base a la MAFI aporta una primera impresión sistemática de la situación sectorial y de país que podrá servir como una base para el avance en el desarrollo de herramientas que permitan la detección temprana y la más efectiva mitigación de estos factores y la creación de un repositorio de lecciones aprendidas, mientras contribuye a la elaboración de una solución integral a los desafíos impuestos por los factores de orden institucional.¹⁰

¹⁰ El primer relevamiento de factores a nivel general del Banco – realizado entre fines de 2009 y principios de 2010- identificó 836 desafíos de carácter institucional en las 130 operaciones analizadas (72 factores), con un promedio simple de 6.4 factores por operación. En un 96.2% de operaciones se observaron un mínimo de tres factores críticos de orden institucional identificados en las distintas etapas del ciclo de proyecto. Los factores de mayor

En concreto, el primer informe de la MAFI reveló tendencias agregadas de los factores en las operaciones del Banco (por tipo de inversión, sector y país). Estos hallazgos y las posibles causas, retos y soluciones a factores específicos resultaron ser buenos disparadores para discusiones entre especialistas. Tras su primera finalización, el estudio pasó por un proceso de validación dirigido por especialistas en la temática de la sede y desde las representaciones de países del Banco. Los insumos de este proceso de validación ayudaron a refinar el marco conceptual y el prisma metodológico de la Matriz.¹¹ Entre los temas más sobresalientes de esta validación, se resaltó numerosas veces el hecho de que en la práctica los factores institucionales aparecen afectar de manera sistemática y diferencial los distintos sectores y países. En base a esta hipótesis y estos dos hallazgos, se lleva a cabo este estudio, focalizándose en identificar la presencia sistemática de factores, especialmente esos de envergadura, en un contexto nacional y uno sectorial. Específicamente, este segundo estudio hace uso del sistema de información de la MAFI para mapear los factores institucionales en un contexto nacional específico – Honduras-, con el objetivo de contribuir un mapa de factores por país que provea un entendimiento contextual específico de las dinámicas institucionales en las operaciones del Banco.¹² Este entendimiento, en turno, podrá ser un primer aporte al desarrollo y refinación de herramientas de intervención dirigidas específicamente a encarar puntualmente y de manera más efectiva los desafíos institucionales específicos que los mapas revelan en el sector y país analizados.

Asimismo, durante el proceso de validación de la Matriz se discutieron varias posibles explicaciones para la brecha entre identificación de ocurrencia efectiva y respuesta a los factores. A partir de esta identificación fue posible establecer un análisis sobre las posibles causas de dicha brecha y empezar a discutir posibles soluciones integrales. En un caso, por ejemplo, se remarcó que algunos de los factores presentes son factores de *carácter estructural y/o sistémico al país* y por lo tanto muy difíciles de afrontar en proyectos específicos. Sin embargo, a partir de esta observación se arrojaron al foro de discusión posibles acciones que ataquen la causa raíz de estos factores, como el desarrollo de

incidencia identificados fueron: 1) el déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto (41% de las operaciones); 2) las dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto (28%); 3) el déficit de capacidad profesional (27%), y 4) el riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen) (27%). Ver informe “Factores Institucionales en las operaciones del Banco”. Julio 2010. RG-N3368.

¹¹ Este proceso de validación fue importante en estas dimensiones, pero cabe mencionar que los hallazgos empíricos más importantes del informe no se vieron afectados por cambios que se derivaron de este proceso de validación.

¹² Un estudio paralelo sobre el sector de Reforma y Modernización del Estado también se llevó a cabo y se presentarán conclusiones comparadas para contextualizar.

programas estructurales, el desarrollo de un servicio civil profesional y permanente; la promoción de sistemas modernos de gestión en el sector público, y la asignación de instancias de supervisión y control adecuadas para su gestión.

Otra observación fomentada por los resultados del primer informe de la MAFI se relaciona a las acciones de mitigación. En particular, se discutió la necesidad de que el trabajo de mitigación sea de un carácter vinculante, es decir, “ser pre-condiciones para nuevas etapas de trabajo en los sectores involucrados”¹³. Finalmente, en el taller se resaltó el hecho de que algunos factores identificados realmente eran factores de economía política interna¹⁴ y organización funcional¹⁵ del Banco como prestador y de su relación con los países como prestatarios. Esta observación permitió la re-estructuración de la Matriz y su refinamiento para mejor identificar dichos factores y así esclarecer los puntos claves a gestionar en dicha relación adonde existen debilidades surgidas de las dinámicas y/o prácticas del Banco, tanto a partir de su identificación sistemática, como a partir del discurso que esta, en su próximo foro, suscite.¹⁶

No obstante el fomento de la formulación de soluciones a las tendencias reveladas por el procesamiento de factores de la MAFI, el carácter agregado de las tendencias opacaba las particularidades contextuales de país y de sector que los especialistas conocen en la práctica, y que se derivan también desde una lógica conceptual. Por esta razón, una de las acciones consensuadas en la etapa de validación de la Matriz, fue la de realizar mapas de factores sectoriales y por país que pudieran orientar de la misma forma (en base a la información sistematizada relevada), pero con una lente más refinada, el discurso sobre las acciones específicas a tomar en cuanto a un sector y/o un país, visto que la información

¹³ Observación de un especialista en temática de orden institucional durante el taller de validación de la MAFI.

¹⁴ Ej., la existencia de incentivos de omitir información sobre posibles vulnerabilidades institucionales para maximizar la probabilidad de aprobación de un proyecto y para el cual se necesita buscar una nueva estructura de incentivos para evitar esta omisión o inducir la ex-post.

¹⁵ Ej., una posible explicación ofrecida de esta índole fue el déficit de capacidades y procesos establecidos dentro del Banco para identificar factores de orden institucional, diseñar medidas de abordaje ante estas dinámicas de manera *ex ante*, monitorear su efectivo cumplimiento y establecer el impacto en el desempeño del proyecto.

¹⁶ Dicha re-estructuración importantemente incluyó la re-conceptualización de algunos factores y categorías de tal forma que se eliminara la endogeneidad o repetición de factores (i.e., algunos factores eran causas de otros o identificaban el mismo fenómeno). Asimismo se remarca que se mantienen algunos factores que podrían ser causas de otros, puesto la endogeneidad es susceptible al contexto de país y/o sector, y por lo mismo se conduce este segundo estudio para Por ejemplo, la falta de apoyo político puede ser un factor síntoma de una configuración estructural de las instituciones de un país, como lo es el requisito en ciertos países de la región de ratificar a ley los proyectos del Banco. No obstante, esta relación tan solo se mantiene en contextos nacionales en los cuales dicha ratificación sea necesaria (tan solo en un porcentaje menor de países LAC), en tanto el factor de falta de apoyo político refleja una causa raíz de otra índole en países en los cuales no exista este proceso de ratificación.

agregada volvía a los factores inmanejables en términos de la formulación de propuestas adecuadas para su gestión.¹⁷ En definitiva, el procesamiento de los factores por país y por sector da cuenta de dinámicas singulares hacia el interior de los países y de los sectores con lógicas institucionales propias no capturadas en un mapa de factores agregado.

El Banco lleva a cabo operaciones de apoyo financiero y técnico en diversos sectores caracterizados por lógicas propias en lo que respecta al proceso de políticas (*policymaking process*). El proceso de políticas en cada país está vinculado con las características del sistema político, el marco institucional que determina las capacidades de los actores para establecer acuerdos inter-temporales, el acervo de capacidades técnicas para implementar los proyectos y la economía política propia de cada sector. Para desarrollar intervenciones de respuestas puntuales y efectivas, se necesita primero conocer de manera sistemática las instancias en las que existe un déficit en cada una de las características institucionales del país (Honduras) y por lo tanto este es el enfoque principal del estudio.

En el corto y mediano plazo estudiar estos factores en sus contextos específicos con un acercamiento más profundo (en términos del volumen de operaciones y lente del análisis) y actualizado (incorporando nuevas operaciones concluidas en el primer semestre de 2010), esclarecerá los riesgos y vulnerabilidades a abordar con urgencia en cada contexto y permitirá una acción adecuada. En el largo plazo, tras la compilación de otros mapas sectoriales y de país, revelará los factores recurrentes de manera (sub-)regional y sectorial para los cuales el Banco podrá formular una respuesta estratégica integrada a ese nivel¹⁸, así contribuyendo un valor agregado que se manifiesta en diferentes tiempos y con adicionalidad temporal.

¹⁷ También se recomendó integrar las lecciones aprendidas del estudio a las herramientas de evaluación y desempeño del Banco, al igual que desarrollar una propuesta de alineación sobre tales como marco para su integración. A presente estas tareas se están realizando como productos de la misma operación de producto de insumo corporativo (CIP) al Banco; operación BK-C1025: “Factores institucionales en las operaciones del Banco: instrumentos para su detección temprana y mitigación”.

¹⁸ Por ejemplo, a nivel regional o sub-regional con las entidades regionales representativas del Banco (CAN, CCB, CID y CSC en VPC). A nivel sectorial, estableciendo una respuesta dentro del ciclo de proyectos sectorial a nivel de VPS.

2. Enfoque del estudio

El desafío de atender efectivamente los factores institucionales en las operaciones del Banco se ha reflejado en distintos documentos de la institución. Por ejemplo, el Informe del Grupo Asesor Externo del 2008, reconoce estos desafíos y concluye en su informe de 02/2008 que “la capacidad institucional para formular, aplicar y sostener reformas es un obstáculo de envergadura para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe”¹⁹.

El presente estudio – el mapa de factores institucionales de Honduras – es un trabajo descriptivo sin representatividad estadística. Estos resultados describen tendencias de los proyectos llevados a cabo en el país en los últimos años; son estudios descriptivos y analíticos para fomentar una discusión informada entre especialistas. Si bien la fuente primaria de información son los datos que se recogen de las operaciones, es un estudio cualitativo, donde se agrega información de proyectos agrupándolos por características comunes (horizonte temporal, tipo de proyecto, sector) y realizando un análisis descriptivo. Como en todos los estudios, los datos sirven para informar y fomentar la discusión entre especialistas. Las conclusiones pretenden brindar material para discusión y para enmarcar en una narrativa común la experiencia de los especialistas en las operaciones.

19

Honduras fue el país seleccionado para este estudio en base a su perfil demográfico, características relevadas por el primer informe de la MAFI sobre el país²⁰ y, en especial, por la coyuntura de planeación estratégica en la que el país se encuentra con relación al Banco. En segunda instancia y conforme a los resultados del primer informe de la MAFI, Honduras exhibe un alto promedio de factores institucionales por operación, entre los más altos de los países. Este alto promedio es una oportunidad para identificar factores recurrentes, especialmente porque, en tercera instancia, Honduras se encuentra en una coyuntura de planeación estratégica con el Banco: la formulación de su cartera de proyectos con la institución. Los resultados de este estudio permitirían informar y/o orientar a los actores involucrados en esta negociación sobre algunos de los desafíos de carácter institucional que encara Honduras a presente en sus operaciones crediticias y de apoyo técnico con el Banco. Este diálogo podría llevar a una cartera de proyectos diseñados de una manera más efectiva y a beneficio del país.

¹⁹ Informe del Grupo Asesor Externo (GAE), CS-3737-5, 04 de febrero de 2008.

²⁰ Straface, F., S. Kostenbaum, S. y L.A. García con M.R. Reyer. “Factores institucionales en las operaciones del Banco: Lecciones desde la experiencia reciente” (versión revisada y actualizada desde el Taller de Validación 04/2010), Julio 2010. Operación RG-N3368. IDBDOCS: 3523-9370.

Es así que en base a la metodología de la Matriz de factores institucionales, y con el propósito de utilizarse como una base adicional para avanzar en la formulación de otras herramientas y respuestas puntuales que respondan a la lógica institucional delineada por el contexto nacional y sectorial, el análisis se enfoca en cuatro componentes: 1) el relevamiento y análisis de factores institucionales en un mapa de país (Honduras); 2) el análisis de los factores por grupo temática de política; 3) el análisis de las acciones de mitigación contra los factores institucionales y 4) la persistencia de ciertos factores en sus contextos sectoriales y de país.

En forma de resumen, el primer informe de la MAFI resalta indica un promedio de factores por operación de entre 3.0 y 7.5 en los países. Por un lado, Honduras exhibe un promedio alto de factores por operación (7.5). Por el otro, el país cursa un momento de planificación estratégica con el Banco, haciéndolo un excelente candidato para el procesamiento de sus operaciones por la MAFI.

i. Grupos temáticos

En un esfuerzo de categorizar los factores institucionales de una manera que maximice su conceptualización y respuesta operacional, el informe de la MAFI desarrolló un agrupamiento por grupos temáticos de política que vinculan fenómenos de orden institucional asociados. La agrupación de factores por grupos temáticos de política posee una fuerte traducción operativa grupal (ver Tabla 1). En particular, se destaca su utilidad funcional en tanto este agrupamiento ofrece un enfoque de mayor valor adicional para caracterizar tendencias o dinámicas de mayor carácter estructural o sistémico en los países, en medida que consolidan diversos factores en un fenómeno más general que los agrupa. A mérito de estas características, el estudio se enfocará en el análisis de factores institucionales individuales y por grupos temáticos en sus correspondientes contextos sectoriales y de país.

A continuación se lista los grupos temáticos de política (Tabla 1):

Tabla 1. Matriz de Factores Institucionales: Grupos temáticos de política

Grupos temáticos de Política, definiciones.	
1. Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Este grupo se refiere a todos aquellos factores que indican problemas en las interacciones entre actores gubernamentales involucrados con las operaciones, incluyendo celos institucionales por el manejo de recursos, o visibilidad, fallas en la coordinación de varias agencias del gobierno que participan en la ejecución del proyecto, fallas en las definiciones sectoriales gubernamentales que impiden una gestión fluida del proyecto.
2. Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Este grupo refiere a factores que impactan en la gestión del proyecto y tienen su raíz en desafíos de la agencia ejecutora, tales como fallas en el desempeño de los contratistas y consultores, deficiencias técnicas propias del ejecutor, bajo capacidad para gestionar proyectos complejos y planificar a largo plazo, bajo nivel de compromiso de la unidad ejecutora para gestionar el proyecto.
3. Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	En este grupo se asocian los factores institucionales que refieren a cambios de políticas nacionales, y de autoridades, especialmente producto de un cambio de gobierno.
4. Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	En este grupo se asocian los factores institucionales donde el Banco es co-productor de los desafíos existentes en la gestión del proyecto: desde poco apoyo a la unidad ejecutora para el conocimiento de los requerimientos específicos que demandan las gestiones con organismos internacionales, hasta demoras en el cumplimiento de condiciones de efectividad del préstamo.
5. Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	Los factores institucionales asociados a este grupo temático son los relacionados con la existencia de marcos legales y regulatorios y su efectiva puesta en práctica.
6. Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Este grupo temático se refiere a los factores institucionales que surgen a raíz de la necesidad de participación ciudadana y consideración del entorno social tanto en la planificación como durante la ejecución del proyecto.
7. Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	Los factores institucionales asociados al manejo de los recursos humanos y el personal gerencial se agrupan en este apartado.
8. Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	Aquí se encuentran factores institucionales de gran escala, que exceden las características particulares de la operación, y se relacionan con la legitimidad misma del gobierno y la estabilidad del sistema político.
9. Rendición de cuentas y transparencia	Los factores institucionales relacionados con la accesibilidad de la información, la transparencia y el control de la corrupción se encuentra en este grupo.
10. Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	

Grupos temáticos de Política, definiciones.

En este grupo se identifican los factores que surgen a raíz de conflictos de interés entre las partes interesadas que ven amenazas reales o esperadas o pretenden aprovecharse del nuevo status quo que presenta la operación.

11. Gestión estratégica del cambio

Las problemáticas de cambios culturales y la apropiación del proyecto se encuadran en este grupo de factores.

12. Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales

Los desastres naturales pueden presentar riesgos de nivel institucional en las ocasiones en las que suceden y el proyecto no puede continuar con la planificación esperada.

13. Apoyo legislativo para el proyecto

Este grupo se refiere a los factores institucionales relacionados con las capacidades del poder legislativo tanto para aprobar y ratificar proyectos como para analizar rigurosamente los contenidos de proyectos.

La agregación de factores por grupo temático es útil por varias razones. Por un lado, algunos de los factores institucionales de la MAFI están relacionados entre sí –mediante un nivel de jerarquías o porque tienen interpretaciones similares – y en estos casos la asignación de un hecho del proyecto a un factor institucional u otro del listado, al ser subjetiva, puede dar lugar a un menor nivel de identificación de una problemática común que el efectivamente demostrado.²¹ Sin embargo, todos estos factores interrelacionados pertenecen al mismo grupo temático. En este sentido, el grupo ofrece la posibilidad de agregar información similar entre sí, sin caer en discusiones de carácter semiótico sobre la asociación de un fenómeno con un factor u otro. Por el otro lado, al ser un número reducido de grupos temáticos resulta bastante sencillo su abordaje y el acuerdo sobre el contenido de cada uno, dando lugar a más espacios de discusión y acuerdo que de definición de alcance de variables.

ii. Mitigación y persistencia

Uno de los hallazgos más importantes del primer informe de la MAFI fue la tendencia casi universal de reconocer tardíamente los factores institucionales en los proyectos. Este reconocimiento tardío tiene un impacto significativo en la calidad de ejecución de los proyectos y en sus logros alcanzados. En particular, contribuye a respuestas de intervención tardías y *ad hoc* (ej., la contratación de consultores

²¹ El anexo I presenta el listado de la Matriz de Análisis de Factores Institucionales con los 78 factores y la asociación a los grupos temáticos correspondientes.

ad hoc o a la re-conceptualización de componentes de proyectos –ambas respuestas que conllevan mayores costos de transacción). Más aún, en algunos casos estas medidas no alcanzan a atenuar el impacto de los factores identificados. Es entonces que se llega a la evaluación final del proyecto adonde se reconoce con mayor intensidad el carácter estratégico que tuvieron los factores institucionales en el desempeño final del mismo sin que éstos hayan sido adecuadamente atendidos. Este reportaje *ex post* sistemático constata que existe un amplio potencial de mejora en la identificación *ex ante* de factores institucionales (durante el diseño de la operación).

El mapeo de acciones de mitigación (ausentes o presentes, efectivas o no efectivas) permitiría esclarecer patrones y tendencias en la recurrencia de factores y su robustez contra acciones de mitigación, así permitiendo una contemplación de medidas efectivas *ex ante*. Asimismo, el mapeo de factores relacionados con acciones de mitigación podría llegar a ser una fuente de lecciones aprendidas²² de mitigación que se compartieran y beneficiaran a otros proyectos en el sector o país como efectivas medidas en la gestión de riesgos y vulnerabilidades de orden institucional. Haciendo uso de este conocimiento en materia de mitigación en la etapa de diseño de un proyecto hace que este se entienda como una aproximación más *integral* a beneficio de la efectividad en el desarrollo de los países en la región. Aún más, aunque esta integración implique un costo de inversión adicional o en términos de transacción, esta será no obstante una inversión más efectiva y menor comparada al posible sub-desempeño general del proyecto.²³ Se reconoce, no obstante, que el Banco requeriría una prueba empírica y sistemática, en adición a la conceptual, para justificar dicha inversión. Por esta razón, y a mérito del mapeo directo entre análisis y acción, el estudio se enfoca asimismo en el análisis de las acciones de mitigación y persistencia de factores por sector y por país.

La persistencia de factores está relacionada con la continua presencia a lo largo del proyecto de ciertos factores institucionales, en muchos casos incluso luego de haberse implementado acciones de mitigación. Los factores persistentes son aquellos que son identificados en el momento de planificación

²² Evidentemente habría que refinar este mapeo para validar que la presencia de una acción de mitigación es la causa de la resolución de un factor institucional y no un epifenómeno. No obstante, este sub-mapeo es un primer paso necesario, y en sí útil en términos de la información puntual que provee, en el alcance de este objetivo. A presente se discute una posible alineación con KNL/KNM para la creación de dicho banco.

²³ La inversión se podría manifestar en un número de distintos tipos de intervención, como lo son herramientas de mitigación, repositorios de conocimiento y hasta reglamentos normativos. Este análisis no los define, si no simplemente se conforma, por las delimitaciones del estudio, en señalar que existen varias posibles manifestaciones de esta inversión.

del proyecto (o durante la ejecución), pero con posibilidades temporales de diseñar y poner en práctica acciones de mitigación. Estos factores vuelven a mencionarse como desafíos durante la ejecución, para ser catalogados como riesgos o vulnerabilidades en el informe de cierre del proyecto. Es muy importante estudiar este tipo de factores. Éste es el grupo de factores crítico –junto con los factores ex post – por dos motivos: (1) representa un desafío que afectó de hecho la ejecución de la operación, (2) hubo tiempo disponible para pensar o repensar la acción mitigadora asociada.

3. Metodología

La metodología de la Matriz de factores institucionales se formuló no solo para identificar, pero también para sistematizar de una manera coherente y accesible el carácter de cada una de sus instancias en las operaciones del Banco. La coherente accesibilidad de esta información sistemática es una característica importante frente a la actual problemática de sobre-información en la gestión de proyectos. Por esta razón la MAFI se diseñó con una metodología que permitiera la compartimentación de información en dimensiones funcionales e informativas que al igual que ser fácilmente accesibles, también evadieran la duplicación de trabajos o y minimizaran sinergias no aprovechadas por falta de claridad de los datos recogidos. En su vez, la MAFI se esmera en lograr una agrupación de componentes operacionales que proveen un mejor mapa orientador sobre cuestiones de orden institucional a sus usuarios. La metodología utilizada en el presente análisis es la misma que el informe inicial “Factores institucionales en las operaciones del Banco”.

iii. Fuentes y dimensionamiento

La conceptualización de factores y, en particular, su dimensionamiento en distintos niveles se define en base a y con el apoyo de una amplia gama de insumos. Estos insumos se constituyen por documentos operacionales del Banco, como la guía de procedimientos de gestión de riesgos en proyectos con Garantía Soberana elaborado por el Banco en abril de 2009 , el análisis realizado por una fuerza de trabajo sobre riesgos de orden político-institucional y el análisis realizado por la División ICS en apoyo a la conceptualización categórica de la Matriz anexa al Documento del Fondo de Capacidad Institucional (GN-2524); por guías de herramientas internas (SECI y ISDP)²⁴; y por estudios en la temática²⁵.

²⁴ El Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional, (SECI), y las guías de Seguimiento del Desempeño de Proyectos (ISDPs o PPMR en inglés).

Asimismo, el estudio tuvo un importante aporte de las contribuciones de diversos especialistas de ICS²⁶, quienes identificaron algunos factores institucionales a partir del seguimiento y el monitoreo de operaciones específicas²⁷ y más ampliamente dieron comentarios al informe de la Matriz durante su Taller de validación. Debido a la existencia de múltiples fuentes de información de factores institucionales y la intención de mantener la información primaria lo más transparente posible se han mantenido algunos de los factores del listado en su enunciación en inglés.

iv. Selección de las operaciones

Las operaciones para este análisis se relevaron en base a la metodología de la MAFI en sus criterios de selección; criterios fundamentados conceptualmente en la importancia de las operaciones a analizar y en una consideración práctica de volumen que le presta viabilidad de manejo al producto. De igual forma, la selección de Honduras como país a analizar en este estudio, se hizo en base a criterios fundamentados conceptualmente en la importancia de la incidencia de factores institucionales anteriormente reconocida, la coyuntura estratégica del país en su relación con el Banco (para el caso de Honduras) y un diálogo establecido entre los especialistas de ICS y Honduras. A continuación se elaboran los criterios de selección específicos a las operaciones analizadas.

25

1. Selección general de operaciones

El segundo relevamiento de operaciones para actualizar la MAFI se realiza a partir de los mismos criterios sustantivos establecidos desde su creación; reiterándolos: 1) préstamos de inversión o de política; 2) préstamos recibidos y/o administrados por un organismos del sector público; 3) préstamos, que al momento de ser aprobados, sean de o superen el monto de \$1-millón de dólares; 4) préstamos que hayan concluido en 2007, 2008, 2009 y el primer trimestre de 2010; y que 4) cuenten con documentación de evaluación de la operación de principio, intermedia y de conclusión.²⁸

²⁵ *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*. 2007. Washington, D.C: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Y, *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. 2003. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

²⁶ Diego Arisi (ICF/ICS), Pablo Alonso (ICF/ICS), y Jorge Srur (ICF/ICS).

²⁷ Por ejemplo, las operaciones 1459/OC-CO (PGN), 1561/OC-CO (PRAP) y 1053/OC-CO (FOSIT).

²⁸ En particular, la propuesta del préstamo aprobada por el Directorio Ejecutivo, el ISDP y el PCR.

Adicionalmente, en este segundo relevamiento, la MAFI ha ampliado su base de análisis al incluir un semestre adicional de de operaciones concluidas (de 01/01/2007 a 30/06/2010).²⁹

Entrando en las particularidades de la identificación metodológica de las operaciones, se hizo uso del sistema de información en Intranet COGNOS³⁰ del Banco para la selección de todos los proyectos del Banco dentro de los parámetros de dos filtros: Fecha de cierre: 01/01/2007 al 30/06/2010 y status del préstamo (operación cerrada (CO), operación cerrada y préstamo pagado (CF), operación cancelada (CA) y operación en trámite de cancelación (PC)).³¹ Las variables relevadas para cada operación del sistema COGNOS son las siguientes (Tabla 2).

Tabla 2. Matriz de Factores Institucionales: Variables relevadas para cada operación

Variable relevadas para cada operación
Loan Number. No. de préstamo.
Country Benefitted. País beneficiario.
Region. Región de acuerdo a la definición del BID (Andina, (CAN); Caribe (CCB), Mesoamérica y República Dominicana (CID) y Cono Sur (CSC)).
Sector Code. Código del sector
Sector[1]. Clasificación por sub-sector.
Division. División a cargo de la operación.
Priority Areas. Áreas prioritarias determinadas por el Banco.
Loan Status. Status de los préstamos, filtro: CO – completada; CF – completada y préstamo pagado; CA – cancelada, PC – en proceso de cancelación.
Operation Type. LON - Préstamos, TCP – cooperaciones técnicas.
Operation Sub-Type. Sub-tipo de préstamo o de cooperación técnica.
Project Number. Número de proyecto.

²⁹ Algunos participantes del Taller de validación de 2010 hicieron mención a la necesidad de ajustar el horizonte temporal de la evidencia que se recoge. Dado que el estudio relevó proyectos que ya han concluido, algunos factores identificados pueden no resultar claves en la realidad actual del país, puesto la formulación de la operación y esos retos institucionales afectaban las operaciones al tiempo de su formulación (c.2000, para operaciones concluidas entre 2007, 2008, y 2009). Para esto, es necesaria la constante actualización de la base de datos que recoge la evidencia. No obstante, cabe mencionar que esta problemática es aplicable a tan solo una porción pequeña de las operaciones relevadas y analizadas (i.e, aquellas que tan sólo mostraron factores institucionales en el principio de la operación o hasta su punto medio sin medidas de mitigación u otros cambios exógenos). Las operaciones analizadas que mostraron persistencia de factores (se muestran a través de todos las etapas de ejecución del proyecto) o simplemente en el documento final, hablan de desafíos institucionales contemporáneos, en tantos estos sobreviven hasta el tiempo de la última y reciente evaluación. Una segmentación que muestre esta tendencia es posible.

³⁰ <http://edwbip.iadb.org/cognos8>, componente de préstamos (LMS), LMS Operations Balance y proyectos (POIS). Cabe mencionar que el sistema de COGNOS

³¹ Estos dos filtros permiten verificar que una operación ha, de hecho, concluido. Los filtros, 'Closing Date' y 'Loan Status' (con valores CO, CF, CA o PC, respectivamente al listado que se dio del tipo de status), como son nombradas las variables en el sistema, también incluyen valores faltantes (missing values). Este relevamiento nos dio un total de 9,693 operaciones.

Variable relevadas para cada operación
Cancelled Amount. Si existió una porción del préstamo cancelada.
Approval Date. Fecha de aprobación por el Directorio Ejecutivo del BID.
First Eligible Date. Primera fecha elegible para el primer desembolso.
First Disbursement Date. Fecha actual del primer desembolso.
Original Disbursement Expiration Date. Fecha original para el último desembolso del préstamo (última etapa antes del cierre).
Current Disbursement Expiration Date. Fecha actualizada para el último desembolso del préstamo (cambios entre esta y la última variable usualmente indican plazos extendidos de la operación).
PCR Status. Status del documento de evaluación final de la operación.
Restructure Date. Fecha de reestructuración del préstamo, si este fue reestructurado.
Closed Date. Fecha de cierre de la operación
Closed Status. Status de cierre de la operación.
PCR Status. Status del documento de evaluación final de la operación.

La base de datos resultante fue subsiguientemente refinada por los demás criterios establecidos al principio de esta sección.³² En base al criterio de selección de la MAFI, este segundo relevamiento de operaciones resultó en 507 operaciones relevadas de todos los países y sectores del Banco. A continuación se construyó la base de datos con las operaciones exclusivas a Honduras que formarían, el mapa de factores por país de este estudio.³³ Finalmente se logra el mapa de país de Honduras excluyendo las operaciones que no satisfacen el requerimiento de documentación inicial (plan de operaciones), intermedia (ISDP) y final (PCR)³⁴; y vinculando cada proyecto con los factores institucionales identificados en los documentos de evaluación y codificados en la Matriz, tras el procesamiento de estos. La documentación de evaluación origina del sistema Intranet OPS/Documentos Operacionales. A su respecto, y al respecto del sistema de COGNOS, cabe mencionar que la búsqueda de documentos y operaciones en estos sistemas se presentó como un desafío a la realización de este

³² Por tipo de operación (LON o TCP), excluyendo todo otro tipo de operación (GUA, SPE y SMP); por sub-tipo de operación para excluir préstamos o cooperaciones técnicas del FOMIN o al sector privado (excluyendo MIF y PSL (private-sector loan)). Después se ordenó la base por 'Closing Date' y 'PCR Status' (y vice-versa), eliminándose las operaciones en las cuales ambas columnas tuvieran valores faltantes (puesto con valores faltantes en ambas es imposible determinar si han sido cerradas. Teniendo una columna de valores faltantes, pero la otra con un valor dentro de los parámetros sugiere que la operación ha sido cerrada. Se utilizaron estas dos columnas como filtros para maximizar la recolección completa de operaciones LON y TCP dentro de los parámetros de la metodología MAFI. Después de este sorteo se hizo un subsiguiente por 'PCR Status' excluyendo todas las operaciones con valores 'Cancelled', 'Not Required,' o 'Waived', puesto estas operaciones no podrían ser analizadas sin este documento. Finalmente se separaron los préstamos (LON) de las cooperaciones técnicas (TCP) y para cada una de estas bases se administró un filtro final de monto (para LON se eliminaron las operaciones con un monto menor a USD\$1,000,000, y para TCP las de un monto menor a USD\$500,000 en base a los criterios de selección de la MAFI.

³³ En el anexo II se puede ver el listado operaciones que resultaron de la búsqueda.

³⁴ De las operaciones resultantes luego de haber aplicado los filtros, 15 operaciones tuvieron la información completa al momento de realizar el estudio.

estudio, mismo como un obstáculo institucional del Banco en la recopilación de información operacional histórica que podrían afectar la transparencia (por no ser accesible fácilmente) y la sustentabilidad de este tipo de proyecto.

En términos materiales, en el segundo relevamiento de operaciones se relevaron las operaciones adherentes a los criterios metodológicos categóricos de la MAFI para Honduras. Para este caso de país se analiza el universo completo de operaciones, descontando algunas operaciones por su falta de documentación completa, para un total analizado de 15 operaciones crediticias³⁵.

v. Procesamiento de las operaciones

El relevamiento de factores se inició con el análisis en cada operación del documento aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco, el Plan de Operaciones, a partir del cual se identificaron los factores en la operación *ex ante*. Específicamente, la atención del analista durante el procesamiento de este documento se centraba en las siguientes secciones: 1) la situación general del país y del sector a intervenir; 2) la experiencia del Banco en el sector, para indagar lecciones aprendidas para ser aplicadas en el proyecto; 3) la sección del prestatario y el ejecutor, para analizar la dimensión de capacidades de gestión de la agencia implementadora y calidad del diseño del proyecto; y 4) la viabilidad del proyecto y riesgos, en donde era más factible encontrar acciones de mitigación a los factores relacionados a las tres dimensiones.

Posteriormente, el analista procedía al relevamiento de factores manifestados *durante la ejecución*, para lo cual se analizó los ISDPs (PPMR en inglés) de cada operación. Específicamente, en los ISDPs la atención del analista era enfocada en las siguientes secciones: 1) progreso de la implementación, en donde eran analizados los objetivos de desarrollo y contrastados con los indicadores clave de ejecución, con el fin de identificar los principales factores de retraso del proyecto; 2) la sección de análisis de supuestos clave para el desarrollo de los objetivos y para los componentes de implementación; 3) la sección de visión general de los problemas que afectan la ejecución, en donde se identificaban los factores que el jefe de proyecto mencionaba por medio de un *checklist* de 20 factores institucionales; 4) la sección de problemas de sostenibilidad en donde se indicaban las dificultades internas y

³⁵ El anexo III contiene el listado de las operaciones incluidas en este estudio.

externalidades negativas que afectaban el proyecto; 5) la sección de lecciones aprendidas; y 6) las acciones, con el fin de indagar medidas de mitigación a los factores identificados.

Para la evaluación *ex post* y para la evaluación general del proyecto, el analista enfocaba su atención en el informe de terminación del proyecto (PCR). Concretamente, el análisis se concentró en las siguientes partes del documento en referencia, en donde se concentraban los factores institucionales detectados en el programa: 1) la sección de objetivos alcanzados; 2) la sección de medición de desempeño del proyecto; 3) la sección de externalidades negativas que influyeron en el proyecto; 4) la sección de análisis de factores críticos o riesgos potenciales para el éxito y sostenibilidad del proyecto; 5) la sección de factores que afectaron la implementación del proyecto (según los ISDPs); 6) la sección del informe del rendimiento de la agencia ejecutora; 7) la sección de lecciones aprendidas y recomendaciones; y 8) la sección de bases para la evaluación *ex post*, en el caso que esta fuera contemplada.

Sistema de procesamiento de la MAFI en MS Access

Con el fin de permitir el análisis de los proyectos de manera eficiente, eficaz y dinámica, se ha diseñado un sistema de manejo de base de datos con el software MS Access para recolectar la información y sistematizar los resultados. El sistema refleja la estructura de la MAFI en distintos campos de opciones que el especialista elige frente a cada evento del proyecto que merece ser categorizado como factor institucional. Esta herramienta podría ser escalada en un instrumento de ICS al servicio de los especialistas del Banco para determinar factores de orden institucional en el diseño y la ejecución de las operaciones.³⁶

³⁶ Banco Interamericano de Desarrollo; Straface, F., S. Kostenbaum, y García, L. con M. Reyero y Aranda. "Los factores institucionales en las operaciones del Banco" Julio 2010. Op. RG-N3368

II. Honduras: Análisis de factores institucionales identificados en operaciones

1. La importancia de los factores institucionales en la estrategia de país

El análisis de la estrategia de país resulta muy oportuno para enmarcar este estudio de cómo los factores institucionales inciden en las operaciones. Esta sección revisará los puntos sobresalientes de la estrategia de país.

En la estrategia no hay un análisis específico de la dimensión institucional del país como sí lo hay de los aspectos fiduciarios, por ejemplo. Hay algunas cuestiones político-institucionales que se reconocen, especialmente vinculadas a la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, pero justamente esos asuntos no se reflejan en ninguno de los proyectos revisados. Sin embargo, varios factores aparecen con corte diferente al institucional (por ej, fiduciario) pero tienen aspectos institucionales que la MAFI releva y de los cuales resultan importantes en el estudio.

30

La estrategia de país de 2008 presta atención a algunos factores como claves para la efectividad del desarrollo en Honduras. Por ejemplo, señala al fortalecimiento institucional y el manejo de riesgos como áreas de acción prioritarias para el Banco.³⁷ Específicamente, se mencionan el perfeccionamiento del sistema de justicia, el bienestar ambiental y la prevención de desastres derivados de eventos climáticos extremos como tres factores que influyen sobre distintos sectores de forma transversal. El desarrollo del marco legal y de *enforcement* de políticas, y el fortalecimiento de las capacidades para responder ante desastres naturales son dos factores que se encuentran en la MAFI (en el listado de posibles factores a identificar), sin embargo, en el período dentro del cual se realizó el relevamiento específico de Honduras no han resultado ser de preponderancia para el país. No obstante, es de rescatar la relevancia que tanto éstos como otros factores de orden institucional, que se mencionarán a continuación, tienen en la Estrategia.

³⁷ BID – Estrategia de país Honduras, 2008

En esta línea de argumentación, la coordinación con el resto de la cooperación internacional juega un rol importante también en la implementación de la Estrategia. En el caso de Honduras, la comunidad cooperante posee una fuerte presencia, tanto en términos de financiamiento como en número de cooperantes, y el Banco se propone liderar esta tarea.³⁸ Este tema está reconocido en la MAFI también, y es un factor de importancia en el relevamiento de operaciones: es uno de lo más frecuentes, aunque en algunos de esos casos se reconoce tardíamente (al finalizar el proyecto), y en los otros se lo considera como posible riesgo pero no llega a hacerse efectivo de acuerdo a los documentos de proyecto.

A su vez, la Estrategia reconoce que “para poder avanzar de manera paralela en la superación de los distintos desafíos sectoriales es importante fortalecer la gobernabilidad y el desarrollo institucional”³⁹. Desde la estrategia de país, los factores de orden institucional son relevantes.

En el caso del relevamiento de operaciones llevado a cabo en este estudio, el factor con mayor frecuencia de ocurrencias fue el de Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto. En el mismo tono, la estrategia de país señala la importancia de trabajar en la mejora de la planificación presupuestaria e incrementar la transparencia en el uso de los recursos públicos ⁴⁰.

Uno de los riesgos que menciona la Estrategia para su eficacia está relacionado con un componente institucional: el desafío de gestionar del Poder Ejecutivo sin contar con mayoría en el Congreso Nacional. Esta situación no se ve reflejada en el relevamiento de la MAFI en este estudio. Sin embargo, un desafío del mismo tono sí se registra y es el de la Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos. Una interpretación es que ambos factores reflejan la misma problemática: las dificultades de coordinación entre actores –especialmente si son de posiciones políticas opuestas –, y también las dificultades que esto genera para actuar en el largo plazo.

La tabla 3 resume y compara los principales puntos de análisis institucional reconocidos por la estrategia anterior, y aquellos surgidos a través del relevamiento MAFI de mapas de factores institucionales.

³⁸ BID – Estrategia de país Honduras, 2008, p.8

³⁹ BID – Estrategia de país Honduras, 2008, p 16

⁴⁰ BID – Estrategia de país Honduras, 2008

Tabla 3

Desafío institucional	Estrategia de país	Estudio MAFI
Relación de cooperación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo	Es un factor que está presente en la estrategia	Este factor no fue reconocido en ninguno de los préstamos relevados
Fortalecimiento del sistema de justicia	Es un factor importante y tiene asignado un peso de prioridad en la estrategia	Las cuestiones de aplicación legal y marcos legales no surgen con importancia en el estudio.
Prevención de desastres derivados de eventos climáticos extremos	Es un factor importante y tiene asignado un peso de prioridad en la estrategia	Este factor no tiene una presencia importante en el estudio.
Mejora de la planificación presupuestaria e incrementar la transparencia en el uso de los recursos públicos	Es un factor importante en la estrategia de país.	El factor “Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto” y el factor “Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones” están relacionados con este desafío y están entre los factores más frecuentes.
Fortalecimiento de la cooperación internacional	Es un factor que está presente en la estrategia.	Es uno de los factores con mayor frecuencia de ocurrencia en los proyectos relevados.
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	Es un factor que no se menciona en la estrategia de país	Es uno de los factores con mayor frecuencia de ocurrencia en el relevamiento.
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	Es un factor que no se menciona en la estrategia de país	Es uno de los factores con mayor frecuencia de ocurrencia en el relevamiento.

2. Factores Institucionales identificados en operaciones: características generales

Esta sección revisará la frecuencia de ocurrencia de los factores y la representación que tienen los mismos en las operaciones según el momento de identificación. Como se observará a lo largo de este apartado, se vuelve a notar una frecuencia de identificación tardía de los factores. Para profundizar el análisis, se exploran las dinámicas de ocurrencia de factores según el momento de identificación del factor y se identifica si el factor tiene acciones de mitigación o lecciones aprendidas asociadas. Este análisis descriptivo es un paso más en los avances sobre las tareas de detección temprana y mitigación que son parte del plan de trabajo más amplio.

Como se mencionó en el primer capítulo, este análisis es fundamentalmente descriptivo y no tiene aspiraciones de generalización estadística. Es un estudio analítico de información cualitativa que presenta información agregada de proyectos (clusters de proyectos). Esto es, simplemente, una herramienta para fomentar la discusión, el diálogo y la reflexión entre especialistas.

El estudio de Honduras incluye algunas operaciones del tipo proyectos de inversión y otras del tipo préstamos de política (PBLs). Como se ve en la tabla 4, los PBLs representan solo una pequeña porción del estudio, y en muchos casos resulta en los hechos innecesario de desagregar.

Tabla 4

Tipo de operación	Frecuencia de ocurrencias	Cantidad de operaciones	promedio
INV	96	13	7.4
PBL	21	2	10.5
Total general	117	15	7.8

La tabla 5 permite estudiar la distribución entre cantidad de factores institucionales por operación y la cantidad de operaciones correspondientes. Como puede observarse, no hay un patrón específico obvio. No hay un patrón de relación entre la duración de las operaciones y la cantidad de factores institucionales identificados por la MAFI que se distinga a simple vista. Del mismo modo que no hay relación obvia entre duración y cantidad de factores, la mayoría de las operaciones se extienden en el tiempo más de lo inicialmente previsto. Estas observaciones son comunes al estudio general de la MAFI y al estudio sectorial de Reforma y Modernización.

Tabla 5

Duración operación (años)	Cantidad de operaciones	Cantidad de ocurrencias	Promedio
2	5	31	6.2
4	1	10	10.0
5	1	10	10.0
6	1	6	6.0
7	2	18	9.0
8	2	17	8.5
9	3	25	8.3

Sin embargo, si se realiza un agrupamiento entre las cinco operaciones de menor duración (hasta dos años de duración) y otro agrupamiento entre las cinco operaciones de mayor duración (entre 8 y 9 años de duración) sí se pueden observar diferencias que fomenten la discusión. Una primera observación es que para el grupo de menor duración, el monto promedio de la operación es menor al del grupo con 8 o 9 años de duración de la operación. Las tablas 6 a 11 presentan estas variaciones.

Comparación entre operaciones de menor duración y operaciones de mayor duración

34

Tabla 6

5 operaciones de menor duración (2 años o menos) - monto promedio: USD 190 millones

factores con frecuencia de ocurrencia mayor a una	cantidad de operaciones (n=5)
Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	2
Desempeño proveedor/contratista	2
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	2
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	2
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	2
total factores	31
promedio de factores por operación	6.2

Tabla 7

5 operaciones de menor duración (2 años o menos) - monto promedio: USD 190 millones

Factores persistentes	cantidad de operaciones (n=3)
Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional de la entidad.	1
Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	1
Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	1

Disagreements among stakeholders block reform process.	1
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	1
Total factores	5

Tabla 8

5 operaciones de menor duración (2 años o menos) - monto promedio: USD 190 millones

Factores ex post	cantidad de operaciones (n=5)
Desempeño proveedor/contratista	2
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	2
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	2
otros	11
total factores	17

Tabla 9

5 operaciones de mayor duración (8 y 9 años) - monto promedio: 236 millones

factores con frecuencia de ocurrencia mayor a una	cantidad de operaciones (n=5)
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	4
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	3
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	3
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	2
El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	2
Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores	2
Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora	2
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	2
Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information.	2
Déficit de auditoría externa calificada	2
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	2
total factores	42
promedio de factores por operación	8.4

Tabla 10

5 operaciones de mayor duración (8 y 9 años) - monto promedio: 236 millones

Factores persistentes	cantidad de operaciones (n=5)
Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora	2
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	2

El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	2
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	1
Lack of sectorial strategic frameworks.	1
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	1
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	1
Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	1
Absence of a legal framework that supports long-term initiatives	1
Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	1
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	1
Total factores	14

Tabla 11

5 operaciones de mayor duración (8 y 9 años) - monto promedio: 236 millones	
Factores ex post	cantidad de operaciones (n=3)
Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores	2
El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	2
otros	12
total factores	16

Como se mencionó más arriba, las diferencias se tienen que tomar como disparadoras de discusiones, no como evidencia estadística.

En ambos grupos se observa un gran porcentaje de factores ex post, pero el nivel de persistencia de factores es mayor en el grupo de operaciones más largas.

Además, todas las operaciones de mayor duración tienen al menos un factor persistente (sólo 3 de las 5 de menor duración lo tienen).

El promedio de frecuencia de ocurrencia de factores por operación también es mayor en el grupo de mayor duración.

Las tablas 12 a 15 muestran los mismos resultados agregados por grupo temático. En ambos grupos, los primeros tres grupos temáticos se comparten, reforzando una tendencia que se verá a lo largo del estudio.

Tabla 12

Operaciones de menor duración (n=5)		
Grupo temático	Cantidad de ocurrencias	cantidad de operaciones
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	7	4
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	5	4
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	4	3
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	3	3
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	2	2
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	2	2
Rendición de cuentas y transparencia	2	2
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	2	2
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	2	2
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	1	1
Gestión estratégica del cambio	1	1

Tabla 13

Factores persistentes	Operaciones de menor duración (n=5)	
	Cantidad de ocurrencias	cantidad de operaciones
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	1	1
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	1	1
Gestión estratégica del cambio	1	1
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	1	1
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	1	1

Tabla 14

Operaciones de mayor duración (n=5)		
Grupo temático	Cantidad de ocurrencias	cantidad de operaciones
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	9	4
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	7	5
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	7	4
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	5	3
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con	3	3

responsabilidad estratégica en el proyecto		
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	3	3
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	3	2
Rendición de cuentas y transparencia	2	2
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	2	2
Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales	1	1

Tabla 15

Factores Persistentes	Operaciones de mayor duración (n=5)	
	Cantidad de ocurrencias	cantidad de operaciones
Grupo temático		
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	5	4
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	2	2
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	2	1
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	2	2
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	2	1
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	1	1

3. Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales en las operaciones

En esta sección se observarán las frecuencias de ocurrencia de factores agrupadas por grupos temáticos y sin ninguna agrupación también. Como se ve en la Tabla 16, el ordenamiento por grupos temáticos de mayor frecuencia es diferente al general surgido en el estudio anterior y también difiere del ordenamiento específico del sector RM. Sin embargo, los primeros tres grupos temáticos en el caso de Honduras señalan patrones importantes como se verá más adelante en esta sección.

Tabla 16

Grupo temático	Cantidad de ocurrencias	Porcentaje de operaciones
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	23	80%
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	21	80%
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	16	80%
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	13	53%
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	9	47%
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	9	60%
Rendición de cuentas y transparencia	7	47%
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	6	40%
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	6	33%
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	4	20%
Gestión estratégica del cambio	2	13%
Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales	1	7%
Total	117	(n = 15)

Las tablas 17 y 18 comparan el ranking de frecuencia de ocurrencia según se considere la agrupación temática o no. Como se puede observar en la Tabla 18, el factor sombreado en celeste es un factor que está dentro de los más frecuentes pero al no estar asociado a un grupo temático preponderante no se puede observar en el listado filtrado por los grupos de temas.⁴¹

⁴¹ El anexo 4 presenta el listado completo de factores institucionales identificados agrupados por grupo temático y el anexo 5 presenta el listado completo de factores institucionales sin indexar. Asimismo, el anexo 6 presenta el ranking de frecuencia de ocurrencia de factores institucionales agrupados por dimensión y categoría analítica.

Tabla 17

Factores más frecuentes según grupo temático (top 30%)	Cantidad de ocurrencias
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	5
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	5
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	8
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	
Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.	3
Lack of sectorial strategic frameworks.	3
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	5
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	4
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	
Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	4
Rendición de cuentas y transparencia	
Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information. Déficit de auditoría externa calificada	4

Tabla 18

Top factores	Porcentaje de operaciones
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	53%
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	33%
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	33%
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	33%
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	33%

Es de notar que sólo 48 factores del listado de la MAFI son los identificados en este relevamiento (quedan 30 sin mencionarse). Como referencia, en el estudio de la MAFI general hubo más de 70 factores identificados. Esto demuestra un nivel de especificidad de la problemática institucional bastante más acotado. Puede significar también una oportunidad para abordar estas cuestiones para Honduras: el nivel de concentración de factores presentes permitiría diseñar planes de acción de detección temprana y mitigación específicos y con gran impacto.

Más de la mitad de las ocurrencias identificadas⁴² se vinculan con tres grupos temáticos. Los factores institucionales con mayor frecuencia de ocurrencia también pertenecen a estos grupos y se indican a continuación:

- Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto.
 - Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)
 - Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones
- Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución
 - Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos
 - Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto
- Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto

Estos grupos son los de factores más frecuentes en general, y los de mayor presencia de factores persistentes

- Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno

⁴² Ver Tabla 16

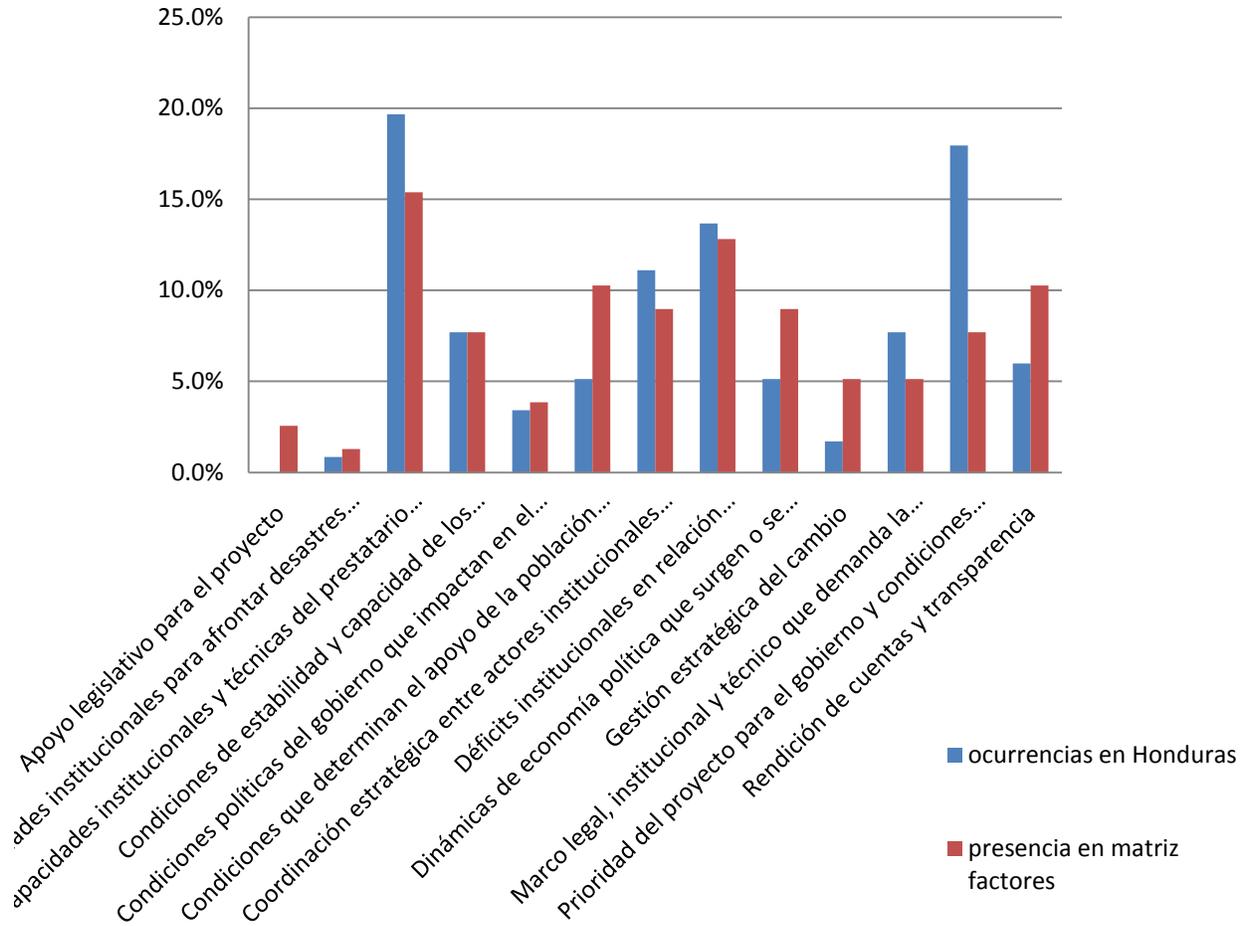
También es importante observar que de las 15 operaciones que comprenden el relevamiento hay variada representatividad de sectores, pero no lo suficientemente numerosa como para sacar conclusiones generalizables.⁴³

Los factores institucionales están agregados por grupos temáticos, de acuerdo a características compartidas entre ellos. Algunos grupos temáticos comprenden varios factores mientras que otros sólo un par. Así, la representatividad de cada grupo temático dentro de la MAFI (independientemente de los relevamientos) no es simétrica. Al observar la proporción que cada grupo temático ocupa en la Matriz de factores en el nivel conceptual y cómo esto cambia en el caso de Honduras se pueden sacar algunas conclusiones. La Fig. 1 ilustra estas diferencias. Una observación, por ejemplo, es que la categoría relacionada con apoyo legislativo para el proyecto no tuvo ninguna ocurrencia en el relevamiento a pesar de tener relación directa con uno de los pocos factores institucionales contemplados por la estrategia de país. Asimismo, las cuestiones de transparencia y rendición de cuentas tuvieron un mayor peso relativo en el caso de Honduras que en la matriz conceptual.

⁴³ El anexo 6 presenta los factores identificados según el sector del proyecto, aunque a simple modo ilustrativo.

Figura 1

Grupos temáticos: proporción de peso entre la matriz y el caso de Honduras



4. Clasificación de los factores según el momento de identificación

Este estudio comparte la misma observación que el estudio general de la MAFI en el sentido de que hay una tendencia a identificar tardíamente los factores institucionales. Esto impacta negativamente en las alternativas de mitigación que pudieran implementarse para superar los problemas causados por el factor (ver tabla 19 y Fig 2).

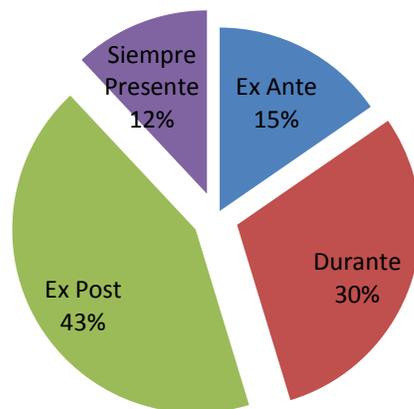
Tabla 19

Momento de identificación	Cantidad de ocurrencias
Ex Ante	18
Durante	35
Ex Post	50
Siempre Presente	14

Como puede observarse, se sigue manteniendo la tendencia a reconocer factores durante y ex post más que ex ante.

Figura 2

Cantidad de ocurrencias



Algunos factores institucionales persisten todo el ciclo del proyecto y otros se reconocen sólo al finalizar la operación:

- 33% de las ocurrencias se identifican en la aprobación del préstamo y/o durante la ejecución.
- 24% de las ocurrencias se identifican en los tres momentos de análisis.
- Pero un 43% de las ocurrencias se “descubren” o “reconocen” sólo al cierre del proyecto

Las tablas 20 al 22 presentan los factores institucionales más frecuentes según el momento de identificación. Algunos factores son más característicos de ser encontrados en las etapas de planificación, mientras que otros durante la ejecución. En el caso del mapa de Honduras, no se registran factores preponderantes en el momento de planificación (ex ante), en parte por la baja presencia de este tipo de factores en el total. Sí hay factores más frecuentes según sea el momento de ejecución o de cierre. También pueden observarse que puede haber factores que surgen en diferentes momentos del proyecto (el sombreado en este caso) y que pueden indicar la necesidad de que el Banco provea herramientas específicas para abordarlos.

Tabla 20

Top Factores Durante	Cantidad de operaciones
Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information. Déficit de auditoría externa calificada	4
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	4
Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.	3
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	3

Tabla 21

Top Factores Ex Post	Cantidad de operaciones
El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	3
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	3
High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.	3
Desempeño proveedor/contratista	3
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	3

Tabla 22

Top Factores Siempre Presente	Cantidad de operaciones
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	3
Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	2

Identificación ex ante de factores

La identificación ex ante de factores institucionales no representa en sí misma una desventaja o una señal de problemas futuros para la operación. Muy por el contrario, la identificación ex ante puede contribuir a diseñar acciones de mitigación apropiadas a las circunstancias y así evitar la recurrencia del factor y que éste se vuelva persistente. Para este relevamiento, sólo hay tres factores que se presentan en todo el relevamiento solo en el momento de la planificación y no vuelven a recurrir. Éstos son:

- Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros. Solamente este factor tiene una acción de mitigación asociada.
- Durante la ejecución del proyecto se produce un cambio de gobierno - Cambios de política de la Agencia. (Sin mitigación asociada)
- Institutional barriers and lack of coordination among institutions blocks or hinders reform. (Sin mitigación asociada)

Especialmente para los casos que no contemplaron acciones de mitigación, esos factores no resultan particularmente interesantes para este estudio. En el momento en que un factor identificado ex ante viene asociado a una acción de mitigación, se abre un camino para explorar el impacto de esa acción de mitigación y la relevancia del factor mismo en la operación.

De las 117 ocurrencias de factores, 18 solamente son de factores ex ante (16%), identificados en el momento de planificación pero que no vuelven a suceder en las operaciones. De éstos, 13 contaron con acciones de mitigación. La tabla 13 presenta los factores identificados ex ante (o durante) en una etapa

del proyecto donde hay alternativas de acción y describe las acciones de mitigación asociadas⁴⁴. Estos factores no volvieron a resurgir en las operaciones involucradas.

La principal contribución de las herramientas de detección temprana y mitigación tiene como ideal un relevamiento donde la mayoría de los factores se reconocen ex ante y no son persistentes. El problema no está en la cantidad de factores identificados sino en aquellos identificados tardíamente y persistentes.

La Tabla 23 identifica las acciones de mitigación que estuvieron presentes en factores identificados previamente al comienzo de ejecución y que no volvieron a mencionarse en la ejecución del proyecto. Un estudio de estas acciones puede llegar a ilustrar acerca de potenciales lecciones aprendidas.

Factores identificados en momento de planificación sin recurrencia, acciones de mitigación asociadas.

Tabla 23

Factor ex ante – acciones de mitigación
<p>Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial</p> <p>Nonetheless, the earliers study for this project, the experience with the electrical interconnection in Central America and the interconnection agreements that were reached between Honduras and El Salvador in Arpil 198, indicated that the risk can be overcome and will not hinder construction of the link. Al any rate, a contractual clause has been included estipulating that: (i) the bidding process will not proceed until the update feaseability study is available and (ii) the execution mechanism for conducting the studies, constructing the works, and procuring the goods for this component must be defined by the Bank's satisfaction.</p>
Factor ex ante – acciones de mitigación
<p>Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.</p> <p>En el ambiente actual, el Gobierno y el sector privado ya han demostrado su interés en apoyar el Programa mediante su participación en la Comisión Nacional de Competitividad, la cual ha venido operando desde Mayo del 2002. Un primer paso en el proceso de planificación estratégica se está desarrollando mediante talleres de trabajo coordinados por el INCAE para acordar una agenda inicial de competitividad en el marco de la ATN/SF 7671-RG . Esta cooperación técnica ha posibilitado la realización de talleres con distintos grupos sectoriales, regionales y políticos y gubernamentales, y culminó con el anuncio de la Estrategia Nacional en el mes de marzo del 2003.</p>
Factor ex ante – acciones de mitigación
<p>Institutional barriers and lack of coordination among institutions blocks or hinders reform.</p> <p>Sin acciones de mitigación</p>

⁴⁴ En algunos casos la narrativa estará en inglés porque esta información se toma textual del documento de proyecto.

Factor ex ante – acciones de mitigación**Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto**

La estructura del Programa ha sido diseñada para mejorar la focalización y hacer más eficiente dicho gasto.

Factor ex ante – acciones de mitigación**Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.**

Para atender estos riesgos el Gobierno está procediendo proactivamente con el establecimiento del GGPE, que tendrá un alto nivel de autonomía e independencia técnica.

Factor ex ante – acciones de mitigación**Durante la ejecución del proyecto se produce un cambio de gobierno - Cambios de política de la Agencia**

Sin acciones de mitigación

Factor ex ante – acciones de mitigación**Inability to identify citizens/other actors demands and effectively respond to them.**

The program calls for designing a new targeting tool. So that this instrument can be used in the field and as a basis for beneficiary selection, a national household survey will have to be conducted. The project team has satisfied itself that the funding is available and that the survey design and field work will be completed before eligibility. Similarly, the contract with the International Food Policy Research Institute (IFPRI) will ensure that the evaluation team is in operation before the targeting and evaluation data gathering work begins.

Factor ex ante – acciones de mitigación**El proyecto no forma parte de la prioridad en la agenda pública o agenda de gestión del ministro**

Para atender estos riesgos el Gobierno está procediendo proactivamente con la implementación del programa de fortalecimiento institucional.

Factor ex ante – acciones de mitigación**Lack of sectorial strategic frameworks.**

En la parte de fortalecimiento de la gestión comercial, el Gobierno ha acelerado su preparación en el marco de la negociación del CAFTA. El Banco, por su parte ya inició el apoyo al Gobierno mediante la ATN/SF 7665-HO.

Factor ex ante – acciones de mitigación**El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto**

During program preparation, mechanisms were identified for the federations to take ownership of the program, autonomy has been granted, and it has been ensured that decision-making is decentralized down to the level of the beneficiary communities. At the same time, there is an operating mechanism for inter-agency coordination to facilitate dialogue among the communities, local authorities (municipalities), and national entities.

Factor ex ante – acciones de mitigación**Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation.**

Sin acciones de mitigación

Factor ex ante – acciones de mitigación**Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno**

Sin acciones de mitigación

Factor ex ante – acciones de mitigación**Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales**

Sin acciones de mitigación

Factor ex ante – acciones de mitigación

Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)

the program itself mitigates this risk through strengthening ethnic ties and establishing the regulatory framework to strengthen the managerial capacity of the federations and the Technical Secretariat and through the training of the regional, local, and community teams. The program will maintain close coordination with other programs; with support from the international community, it will join efforts on implementing the participatory work methodology and consultation activities.

Factor ex ante – acciones de mitigación

Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores

Los objetivos del Programa han sido ratificados por las nuevas autoridades, quienes han negociado el Programa sobre la base de mantener la integralidad del fin que busca apoyar. Esto refleja la característica de política de Estado que ha tomado esta reforma y el apoyo que la comunidad de donantes ha dado para su continuidad.

Factor ex ante – acciones de mitigación

Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros

To make the program more effective, a new targeting tool will be designed. To be able to use such an instrument in the field and to help select recipients, a national household survey will have to be conducted. Furthermore, the baseline for the evaluation will have to be put together at the start of year 1 of the program, from the universe of target beneficiaries. This means that the evaluation team will have to be in place before these activities commence

Factor ex ante – acciones de mitigación

Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.

A fin de minimizar este riesgo, se han diseñado apoyos de fortalecimiento institucional y un esquema institucional integrador, complementado por un proceso descentralizado y participativo a nivel local, que involucra al sector privado y a la sociedad civil. Se ha propuesto al Ministro de la SAG, hacer una revisión del PRONADERS y en base a ello, efectuar los ajustes que correspondan, para contar con una institución modesta pero eficiente.

Factor ex ante – acciones de mitigación

Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto

Habiéndose agotado las instancias de exhortación horizontal UPET -ONCAE, procede reclamar ante las autoridades jerárquicas de la ONCAE mayor compromiso y proactividad de esta Oficina con las actividades que desarrolla la UPET

El reconocimiento de factores institucionales al momento del cierre del proyecto, en forma ex post, es en efecto una pérdida total de oportunidad de acción sobre dicho proyecto. En el caso de Honduras, es abrumadora la cantidad de factores ex post, que llega al 43% de todos los factores e involucra al 90% de los proyectos relevados. Las tabla 24 y 25 muestran la distribución por grupo temático y al nivel de factores individuales de estos factores reconocidos ex post. Asimismo, la tabla 26 presenta las lecciones aprendidas asociadas a estos factores, 38% de los casos, que sugieren pasos a seguir en el futuro para evitar inconvenientes asociados al factor.

Factores ex post (por grupo temático): 50 de 117 ocurrencias en total– 13 de 15 operaciones

Tabla 24

Factor ex post – grupo temático	Cantidad de ocurrencias
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	11
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	9
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	8
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	5
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	4
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	4
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	4
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	2
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	1
Rendición de cuentas y transparencia	1
Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales	1

Factores ex post

Tabla 25

Factor ex post	Cantida de operaciones
El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	3
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	3
High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.	3
Desempeño proveedor/contratista	3
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	3
Eficiencia del Banco (demoras en responder)	2
Lack of awareness and information leads to little support for the institutional modernization processes.	2
Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores	2
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	2
Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales	2
Difficulty to link the organization's strategy with budgetary planning and management by results' framework	2
Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados	2
Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	1
Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.	1
The primary institutional set-up might pose fundamental constraints to achieve long term objectives	1

Factor ex post	Cantida de operaciones
and fulfill mandate.	
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	1
Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	1
Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical	1
Riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen)	1
Those who initiate reform are seldom given the opportunity to stay in their post	1
Lack of sectorial strategic frameworks.	1
Absence of a legal framework that supports long-term initiatives	1
Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation.	1
Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones	1
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	1
Déficit de institucionalidad para afrontar desastres naturales que impactan en el proyecto	1
Reforms generate “winners” and “losers.” The winners are often scattered, unaware and disorganized, whereas the losers tend to be very politically active.	1
Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto	1
Temptation to “import” solutions, without adequate adaptation to local context	1
Inability to monitor compliance with access to information obligations.	1
Cambios de política del Banco	1
Disagreements among stakeholders block reform process.	1
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	1

Factores ex post con lecciones aprendidas (19 de 50 ocurrencias)

Tabla 26

Factor ex post –lecciones aprendidas

El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto

El programa requería de una estrategia de mercadeo social previa al inicio de los concursos públicos para motivar y concientizar a las ONG, para que participaran y contribuyeran efectivamente en la extensión de cobertura de los servicios básicos de salud

Por esta razón, se recomienda que en futuros programas, la intervención se planifique a partir de un Plan de Negocio Sostenible (PNS) que atienda todos los elementos del desarrollo empresarial, necesarios para lograr la reactivación productiva de los grupos de productores.

Programas y Proyectos de Inversión, SISPUME, que permitirá dar seguimiento a una inversión en todas sus etapas.

Factor ex post –lecciones aprendidas

Difficulty to link the organization's strategy with budgetary planning and management by results' framework

Es prioritario actualizar las capacidades teóricas metodológicas y técnicas de los funcionarios públicos en el proceso de planificación estratégica y su vinculación con el presupuesto, ya que la implementación de la gestión pública por resultados presenta complejidades técnicas como la definición de productos, indicadores de resultado e impacto, metas institucionales y sectoriales, la vinculación de las metas físicas con las metas financieras, así como su vinculación con los indicadores globales de la ERP.

Por tal razón, se recomienda que para futuros proyectos se debe concentrar la intervención en una determinada zona geográfica y con potencial productivo.

Factor ex post –lecciones aprendidas

Déficit de institucionalidad para afrontar desastres naturales que impactan en el proyecto

A raíz del huracán Mitch, se reformularon i) Las prioridades de financiación, ii) el mecanismo de ejecución y iii) el seguimiento y la evaluación.

Factor ex post –lecciones aprendidas

Temptation to “import” solutions, without adequate adaptation to local context

Esta situación se resolvió a través de ajustes a los mecanismos de ejecución de los incentivos.

Factor ex post –lecciones aprendidas

Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto

Los programas de competitividad son por naturaleza muy horizontal y la coordinación entre la multiplicidad de actores con intereses no siempre alineados es siempre un tema crítico.

Factor ex post –lecciones aprendidas

Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales

Para la ejecución de un proyecto binacional o regional, se debería constituir una secretaría técnica temporal para coordinar todas las actividades que requieran la aprobación conjunta por las empresas ejecutoras de los países por lo menos hasta el inicio de las obras, incluyendo aquellas relacionadas con lograr los acuerdos y tratados internacionales y prever dentro del préstamo los costos concurrentes necesarios para agilizar todas las actividades para el arranque y asegurar la sostenibilidad y efectividad del proyecto.

Factor ex post –lecciones aprendidas

Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones

Para lograr la ejecución de acciones para mejorar la calidad de oferta, se requiere mayores espacios de concertación con las secretarías de línea con respecto al alcance de las intervenciones de PRAF, dado que la rectoría de las secretarías pueden limitar la ejecución de la institución.

Factor ex post –lecciones aprendidas

Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados

En el diseño de los proyectos en el área financiera también hay que tomar en cuenta el considerable efecto de la influencia que tienen los sectores económica y políticamente poderosos, cuando los proyectos tienen componentes que quitan privilegios a sectores o grupos de poder, como es el caso de esta operación que busca un fortalecimiento de la supervisión y normativa prudencial que implica que los dueños de los bancos pongan en riesgo mayores recursos propios e introduzcan mejores prácticas de gobierno corporativo en su negocio a un plazo relativamente corto. La presión ejercida por grupos económicos, se materializa políticamente, puede afectar seriamente la sostenibilidad de las reformas, a través del proceso de selección de las autoridades supervisoras, la estabilidad laboral de los funcionarios y el grado de exigencia que se ejerce sobre el cumplimiento de la normativa, hasta llegar a producir reformas en la normativa que reviertan los logros alcanzados.

Factor ex post –lecciones aprendidas**Inability to monitor compliance with access to information obligations.**

Por lo tanto, es conveniente que en futuros programas, en los contratos de préstamo de programas futuros se incluya una cláusula especial relacionada a que si en caso de existir confirmación de fraude en la información suministrada en la aprobación o ejecución de cualquier proyecto, los recursos relacionados a dicho proyecto serán automáticamente declarados no elegibles por el Programa.

Factor ex post –lecciones aprendidas**Lack of awareness and information leads to little support for the institutional modernization processes.**

El programa desarrolló una campaña de información que logró abrir espacios en la opinión pública nacional a favor del Tratado de Libre Comercio (TLC), permitiendo generación de consensos entre todos los actores.

Factor ex post –lecciones aprendidas**Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation.**

Esta situación se resolvió a través de ajustes a los mecanismos de ejecución de los incentivos.

Factor ex post –lecciones aprendidas**Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.**

A pesar del compromiso demostrado por el Gobierno de Honduras con la implementación del Proyecto, es claro que la capacidad institucional de los organismos de supervisión para introducir reformas legal y técnicamente complejas como la supervisión consolidada, es insuficiente y requiere de un fuerte componente de asistencia técnica.

Factor ex post –lecciones aprendidas**Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales**

El diseño previó este riesgo y lo intentó minimizar al encomendar a Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE), institución técnica del sector privado¹, el gerenciamiento del programa luego de un acuerdo de asistencia técnica interinstitucional firmado con la SIC, ejecutor del proyecto.

Factor ex post –lecciones aprendidas**El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.**

En consecuencia, se debe asegurar que todo miembro del equipo Ejecutor cumpla con los requerimientos técnicos mínimos.

Factor ex post –lecciones aprendidas**Cambios de política del Banco**

Por lo anterior se recomienda al Banco permitir una mayor participación de empresas nacionales al momento de elaborar la lista corta.

Factor ex post –lecciones aprendidas**Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)**

Para futuros proyectos se recomienda la organización de una Unidad Ejecutora, dotada de los recursos necesarios (personal calificado a dedicación exclusiva, equipos y vehículos) y el establecimiento de un mecanismo de coordinación efectivo al interior de la entidad de la cual forma parte la Unidad.

El análisis por momento de identificación demuestra que 50 de 117 ocurrencias de factores son ex post: esto es 43% del total. Asimismo, 13 de 15 operaciones tienen al menos un factor ex post, mientras 19 de las 50 ocurrencias tienen algún tipo de lección aprendida/reflexión asociada.

5. Factores institucionales y acciones de mitigación asociadas

Esta sección describirá la frecuencia de ocurrencia de los factores según las acciones de mitigación asociadas presentes en las operaciones. Aquí se exploran las dinámicas de ocurrencia de factores según la existencia de acciones de mitigación asociadas. Esto es un paso previo y necesario para ayudar a focalizar las tareas de detección temprana y mitigación que son parte del plan de trabajo más amplio.

En este marco puede darse un diálogo entre especialistas sobre los alcances y límites de las acciones de mitigación: cuáles factores son “mitigables” dentro de la órbita de acción de un proyecto en particular. Como muchos especialistas mencionaron, hay factores estructurales difíciles de abordar en un solo proyecto.

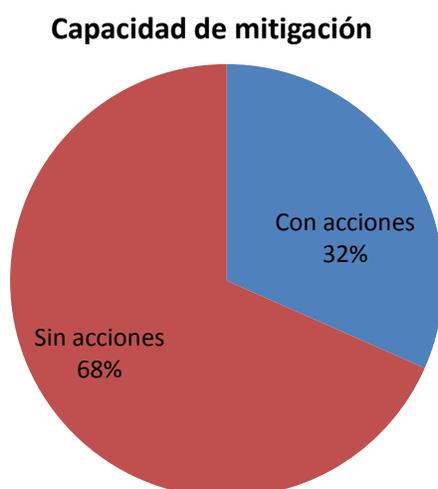
En el caso de Honduras, al igual que el sector RM y que el estudio general de la MAFI, la mayoría de los factores identificados no se asocian con acciones de mitigación (Fig 3, tabla 27). A veces esta falta de esfuerzos de mitigación se debe a que los factores institucionales identificados exceden las capacidades de los equipos ejecutores porque son de orden estructural⁴⁵.

Tabla 27

Capacidad de mitigación	Cantidad de ocurrencias
Con acciones	37
Sin acciones	80

⁴⁵ Un punto de discusión entre los especialistas para ahondar este asunto es ver si la imposibilidad de mitigación es o no reconocida, y, en caso de serlo, si da lugar o no a consecuencias sobre el diseño del proyecto, tales como estimaciones de incremento en el tiempo de ejecución o una reducción en la estimación de objetivos respecto de los que serían normalmente esperables con un cierto volumen de recursos.

Figura 3



La capacidad de identificación es clave para poder mitigar

- Ex Ante: sólo 16% del total de ocurrencias identificadas en momento de aprobación
 - Más de la mitad de éstas contaron con acciones de mitigación
 - La mitad de los factores que persistieron contaron con acciones de mitigación
 - Los siguientes factores no han tenido acciones de mitigación en la mayoría de los préstamos:
 - Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno
 - Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones
 - Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos.
- Ex Post: el 43% de las ocurrencias son identificadas al cierre del proyecto
 - El 62% de éstas NO contemplan ninguna lección aprendida o recomendación a futuro

De los tres grupos con más frecuencia de ocurrencias, en la mayoría de las ocasiones también faltan acciones de mitigación

- Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto: 65% de ocurrencias sin acciones de mitigación

- Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución: 66% de ocurrencias sin acciones de mitigación
- Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto: 81% de ocurrencias sin acciones de mitigación

En las tablas 28 y 29 se presentan los factores más frecuentes según tengan o no acciones de mitigación asociadas.

Tabla 28

Top factores con acciones de mitigación	Cantidad de operaciones
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	4
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	4
Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	3
Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information. Déficit de auditoría externa calificada	2
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	2
Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	2
Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.	2
Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	2
Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	2

Tabla 29

Top factores SIN acciones de mitigación	Cantidad de operaciones
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	5
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	4
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	4
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	4
Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales	3
High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.	3

Top factores SIN acciones de mitigación	Cantidad de operaciones
Desempeño proveedor/contratista	3
El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	3

Las tablas 30 y 31 presentan un desgajado al nivel de grupo temático que ayuda a identificar especificidades. Por ejemplo, el grupo temático Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto tiene más factores sin acciones de mitigación que con aquéllas, y sin embargo muchos de los factores correspondientes a este grupo no tienen un carácter estructural sino que están ajustados a las características de la unidad ejecutora y el proyecto mismo.

Tabla 30

Frecuencia de ocurrencia de factores <u>con</u> acciones de mitigación, según grupos temáticos	Porcentaje de proyectos (n=15)
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	40%
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	33%
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	20%
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	20%
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	20%
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	20%
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	13%
Rendición de cuentas y transparencia	13%
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	13%
Gestión estratégica del cambio	7%
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	7%

57

Tabla 31

Frecuencia de ocurrencia de factores <u>SIN</u> acciones de mitigación, según grupos temáticos	Porcentaje de proyectos (n=15)
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	73%
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	73%
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	67%
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	47%
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	40%

Frecuencia de ocurrencia de factores <u>SIN</u> acciones de mitigación, según grupos temáticos	Porcentaje de proyectos (n=15)
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	33%
Rendición de cuentas y transparencia	33%
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	27%
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	20%
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	13%
Gestión estratégica del cambio	7%
Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales	7%

6. Persistencia de factores

El análisis de la persistencia de factores resulta central para este estudio. La MAFI define la persistencia de un factor cuando el factor se identifica durante la planificación (ex ante) o ejecución (durante) del proyecto y también vuelve a aparecer en el documento de cierre (ex post), mencionándose como un factor que afectó negativamente el desarrollo del proyecto.⁴⁶

El profundizar este análisis revisando las acciones de mitigación asociadas con estos factores persistentes puede resultar un buen recurso de información para los especialistas: estos casos son medidas de mitigación no suficientemente efectivas.

La persistencia de factores institucionales es importante para estudiar dado que brinda información sobre aquellos factores identificados tanto en la planificación como en el cierre del proyecto. Esto indica que los factores se anticipaban como problemáticos y al finalizar el proyecto se vuelven a reconocer del mismo modo.

En el caso de Honduras (tabla 32) se observan unos pequeños casos para ilustrar y disparar el diálogo entre especialistas. Y en las tablas 33 y 34 se presentan los factores persistentes más frecuentes en las operaciones de Honduras.

En el 90% de las operaciones se encuentra al menos un factor persistente.

⁴⁶ En el esquema de la base de datos, un factor persistente es un factor “siempre presente” o presente “durante y ex post”.

Tabla 32

Mitigación de factores persistentes	Cantidad de ocurrencias
Con acciones	15
Sin acciones	13

Tabla 33

Factores persistentes – Grupo temático	Porcentaje de proyectos (n=15)
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	40%
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	27%
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	20%
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	13%
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	13%
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	13%
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	13%
Gestión estratégica del cambio	7%
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	7%
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	7%

Tabla 34

Factores persistentes	Porcentaje de proyectos (n=15)
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	20%
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	20%
Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	13%
Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	13%
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	13%
Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora	13%
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	13%
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	7%
High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.	7%
Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional de la entidad.	7%
Lack of sectorial strategic frameworks.	7%
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	7%
Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.	7%
Disagreements among stakeholders block reform process.	7%

Factores persistentes	Porcentaje de proyectos (n=15)
Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	7%
Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	7%
Celos institucionales por el manejo de recursos, visibilidad, poder etc. que afectan tanto el diseño como la ejecución de operaciones.	7%
Absence of a legal framework that supports long-term initiatives	7%
Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical	7%

El grupo temático *Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto* junto con los factores *Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)* y *El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico* son los más frecuentes en temas de persistencia. Una recomendación que se desprende de esta observación es la de *fomentar el apoyo a las capacidades institucionales del estado.*

Los siguientes factores han resultado persistentes la mayoría de las veces que se han identificado

- Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)
- El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.
- Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.
- Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales
- Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos
- Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora

La mitad de los factores persistentes contaron con acciones de mitigación asociadas. La tabla 35 los ilustra.

Acciones de mitigación vinculadas a estos factores persistentes

Tabla 35

Factor persistente – acciones de mitigación

Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)

actividades de capacitación

El programa mitiga este riesgo al reforzar a la unidad técnica de transformación de la educación nacional (UTEN) la cual se especializará en la parte operativa del programa y coordinará todos los programas de ayuda internacional transfiriendo capacidad institucional a la SE.

La licitación competitiva de esta tarea a un instituto con experiencia en planificación escolar participativa asegura que el proceso diagnóstico a nivel de centro escolar sea de buena calidad.

Se reforzará la Unidad de Preinversión con un mínimo de 6 profesionales especializados en preinversión; se están realizando programa de capacitación. Adicionalmente, en los convenios de participación entre la SEFIN y las entidades beneficiarias se establecerá la obligación de contar con personal técnico capacitado.

Factor persistente – acciones de mitigación

Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.

Con las reformas al marco regulatorio que se someterán a la consideración del Congreso, será más difícil para un gobierno futuro desviarse del camino trazado por el presente gobierno.

To reduce these risk, the government has placed priority on surmounting the crisis on the subsector and has alerted the legislature to the need to introduce and approve institutional changes in the subsector.

Factor persistente – acciones de mitigación

High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.

Consciente de este problema, en la matriz del programa del Banco se han incluido condiciones para el mantenimiento de un programa de entrenamiento y capacitación del personal profesional de la CNBS.

Factor persistente – acciones de mitigación

Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.

Las acciones coordinadas de la CTPRSP y del programa constituyen medidas positivas para minimizar dicho eventual riesgo.

Se mantendrá una constante coordinación entre la Representación y la Secretaría de Salud con el propósito de apoyar en las actividades normales y poder tomar las acciones para solucionar cualquier posible problema que se identifique.

Factor persistente – acciones de mitigación

Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales

La SE ha asignado a un oficial a tiempo completo la responsabilidad de dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones previas.

Factor persistente – acciones de mitigación

El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.

A fin de mitigar el riesgo, que tanto para este Programa como para la ejecución del préstamo 1546/SF-HO representa la situación organizacional de la DEI, el equipo del Banco efectuó durante 2005 y en 2006 varias misiones para apoyar a las autoridades en el establecimiento de prioridades para las actividades vinculadas al Programa 1546/SF-HO. Estas misiones revisaron el subcomponente de la DEI de dicho Programa, validaron sus actividades, y establecieron un plan de prioridades basado en la nueva realidad. La nueva administración de la DEI ha manifestado su compromiso de modernizar la institución y transformarla en una institución con capacidad de recaudar efectivamente.

Factor persistente – acciones de mitigación

Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical

La SGJ ha tomado varias acciones significativas para remediar los problemas indicados y mejorar la ejecución del crédito, incluyendo la rotación de funcionarios y profesionales a cargo del proyecto.

Factor persistente – acciones de mitigación

Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial

Se prevé que la eficiencia en el servicio, eventualmente se logrará con la disposición de privatizar los sistemas de distribución de la ENEE, lo cual ocurrirá probablemente a fines del año 2000, ya que es condicionalidad de otra operación del Banco para Modernización del Estado. Para consolidar la Reforma del Sector, el nuevo Gobierno ha decidido poner en marcha un Plan Estratégico para la Privatización de los Sistemas de Distribución de la ENEE. . El Gobierno decidió renunciar al financiamiento del crédito adicional para la reforma sectorial al no comprometerse a cumplir con los niveles tarifarios y eliminación de subsidios y el Banco acepta la renuncia a partir del 17 de septiembre de 1997.

Factor persistente – acciones de mitigación

Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.

Además, fortaleció el sistema administrativo financiero, instaló un software de contabilidad, actualizó su contabilidad al día, y entregó los estados financieros auditados del año 2003. Con el apoyo del Banco, la Secretaría de Finanzas, la Presidencia y el Congreso, se modificó el presupuesto nacional para incluir gastos del programa que fue mal -presupuestado al inicio del año.

Factor persistente – acciones de mitigación

Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto

Han sido en gran parte superados posibilitando que la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) acelere de forma significativa el ritmo de ejecución durante el último cuatrimestre del año 2005, lo que junto a la extensión del plazo de ejecución y desembolsos otorgado por el Banco, permite reclasificar el progreso en la ejecución del proyecto como satisfactoria.

Factor persistente – acciones de mitigación

Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales

Para apoyar a SOPTRAVI en el cumplimiento de las condiciones previas generales y especiales, se ha contratado con recursos del Plan de Acción para los Países C y D, una consultora individual con amplia experiencia en la

administración de operaciones financiadas por el Banco, quien trabaja en estrecha relación con la Subdirección General de Carreteras de SOPTRAVI y el Jefe de la Unidad Ejecutora de SOPTRAVI.

Factor persistente – acciones de mitigación

El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.

Se recomienda un fuerte programa de capacitación del sistema de preinversión. Entendiendo a la capacitación como algo permanente.

Asimismo, la mitad de los factores persistentes tienen lecciones aprendidas asociadas. La tabla 36 las describe.

Factores persistentes con lecciones aprendidas

Tabla 36

Factor persistente – lecciones aprendidas

Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos

Aunque la ONCAE cuenta con recursos presupuestarios limitados, el Programa Conjunto de Gestión Pública y Fiscal que Banco Mundial, BID y ASDI están discutiendo con el Gobierno de Honduras, a demás de garantizar continuidad financiera mitigará el riesgo de rotación de personal técnico como uno de sus resultados esperados con la institucionalización de funciones y de personal de la ONCAE.

Habrá que considerar otro programa de entrenamiento y capacitación del nuevo personal, según lo demande los nuevos procedimientos y sistemas desarrollados con el Programa.

Además, siendo la SOPTRAVI, la que tiene a su cargo ejecutar la mayor inversión pública de Honduras, la capacitación de su personal debería ser una actividad primordial y constituirse en un proceso continuo. En una nueva operación del Banco, se deberá considerar y apoyar éstos programas de capacitación para contar permanentemente con personal técnicamente calificado, a fin de darle sostenibilidad a los esfuerzos de modernización institucional de la SOPTRAVI, puesta en marcha con éste Programa.

Factor persistente – lecciones aprendidas

Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales

La inclusión de condiciones para lograr la elegibilidad de componentes y/o subcomponentes necesitan una evaluación previa, a fin de minimizar el número de aquellas que necesiten aprobación legislativa; en el caso de

subcomponentes, es recomendable se evalúe la necesidad de no incluirlas, pues demoran el inicio de la ejecución. Si una instancia de gobierno no está preparada para la ejecución de un programa, debería exigírsele generar esa capacidad antes de la aprobación del préstamo en el Directorio, y no incluir la generación de la capacidad o norma, como una condición asociada a un componente o subcomponente del Programa. La experiencia en este Programa, enseña que después 30 meses de su aprobación en Directorio y 28 meses después de su suscripción, el Programa logró la elegibilidad para desembolsos; tiempo excesivamente largo.

La tercerización de la gerencia de los proyectos ejecutados con financiamiento del BID, a partir de la creación del GGPE en Jun2003, fue la alternativa más conveniente para afrontar las debilidades institucionales de la SOPTRAVI en la administración y supervisión de los proyectos del Banco.

Factor persistente – lecciones aprendidas

Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora

Al momento de la evaluación final, cinco de las siete entidades preseleccionadas han firmado el acuerdo ministerial para implementar los productos del Programa establecidos en el Componente 2 Apoyo a la Gestión de Compras y Contrataciones, lo que se ha logrado recientemente, estando en trámite la firma de los restantes. En este sentido, los supuestos preveían que “Al menos las 6 entidades objeto de apoyo a la gestión adoptan en un 100% las normas, políticas y procedimientos propuestos”. Tal como se identificó en el diseño del Programa, este es un factor externo sobre el cual el Programa tiene muy limitada injerencia.

La incorporación de agencias especializadas como el FHIS, para la ejecución de componentes específicos del programa, requiere de la definición en el marco del convenio, de modalidades de financiamiento, de formatos para presentar las solicitudes de financiamiento y de formatos de rendición de cuentas específicos, que aseguren su adecuación previa a los requerimientos de la instancia ejecutora y del Programa.

Factor persistente – lecciones aprendidas

Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)

En el diseño de futuros Programas de Pre-inversión se debería analizar con mayor precisión la capacidad de ejecución de por parte de instituciones administradoras y beneficiarias con el fin de dar seguimiento a los proyectos de inversión desde su identificación. Los fondos deberán ejecutarse previamente hasta que todos los elementos del programa estén consolidados. Por ejemplo, que todas las unidades ejecutores tengan dominio de los procedimientos de licitación, de los conocimientos para la preparación de los TdRs.

Por tal razón, se recomienda que para futuros proyectos de esta índole, se contemple como parte del financiamiento la preinversión.

Factor persistente – lecciones aprendidas

El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.

El sistema de carrera administrativa es básico para garantizar la estabilidad laboral asegurando la institucionalización de los

procesos de modernización del Estado.

Necesidad de contar con una carrera de servicio público: mediante el Programa de Reforma de la Gestión Pública, se ha capacitado a funcionarios en la administración de los sistemas de información financiera y el uso de los manuales y reglamentos que lo componen. Sin embargo, debido a los bajos salarios que se pagan en la administración pública hondureña su estabilidad funcionaria no está garantizada, por lo tanto, es primordial que el Banco continúe respaldando los programas de modernización e institucionalización de la función pública, para otorgar estabilidad laboral y mejores remuneraciones.

Factor persistente – lecciones aprendidas

Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.

En la evaluación de medio termino, se advierte como posible lección la necesidad de contar con una visión estratégica de largo plazo del sector,.

Factor persistente – lecciones aprendidas

Lack of sectorial strategic frameworks.

En vista de las complejidades inherentes a este tipo de programas, una forma de evitar presiones políticas podría ser contando con un Plan de Nación que oriente el rumbo del país a los efectos de financiar únicamente aquellos estudios que se dirigen en el contexto de dicho Plan.

Factor persistente – lecciones aprendidas

Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.

Al no lograr implementar la reforma este componente fue cancelado.

Factor persistente – lecciones aprendidas

Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial

La elegibilidad y desembolsos de cada uno de sus tres tramos no se condicionó a la puesta en vigencia de un nuevo marco institucional para modernizar al subsector eléctrico y privatizar sus actividades, que es la clave de todo proceso de reforma en el sector energía.

Factor persistente – lecciones aprendidas

Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional de la entidad.

con la introducción de la gestión pública basada en resultados, las entidades de la administración pública tendrán que dar un salto cualitativo muy importante que requerirá de un mayor esfuerzo de capacitación del personal y de la adecuación de los sistemas administrativos y presupuestarios a las nuevas exigencias de una administración por resultados

Factor persistente – lecciones aprendidas

Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.

En proyectos de ejecución en zonas de difícil acceso con poca presencia del sistema financiero hay que anticipar estrategias innovadoras para transferir recursos. Al momento de arrancar el proyecto, hay que concientizar a los

gerentes administrativos y especialistas financieros sobre las dificultades de ejecución para definir soluciones que la agilicen. Adicionalmente, se debe asegurar mayores tiempos y recursos para la ejecución de programas participativos que los originalmente asignados al Programa PAPIN.

Como puede observarse, casi todas las operaciones (13 de 15) tienen al menos un factor persistente (esto es, identificado en algún momento durante planificación o ejecución y también identificado en forma ex post), es decir no resuelto y con algún impacto en el proyecto. La mitad de estos factores persistentes tiene asociada alguna acción de mitigación, que resultó ser inefectiva o no suficiente para neutralizar el impacto. Simultáneamente, la mitad de estos factores persistentes tiene lecciones aprendidas/reflexiones ex post.

III. Observaciones finales y recomendaciones de acción

1. Puntos de contacto entre el estudio general y los estudios sectoriales y por país

El presente trabajo continua una línea de estudio planteada por el relevamiento de operaciones de 2009-2010. En ambos estudios se cubre el horizonte temporal 2007-2010. Es una continuación porque plantea una profundización del primer relevamiento, manteniendo las pautas metodológicas y conceptuales previamente validadas por especialistas del banco durante el curso del año 2010. Si bien se encuentran patrones específicos en cada mapa sectorial/regional, han habido muchos puntos en común entre los mapas sectoriales y el mapa general de 130 operaciones de 2009 (2009 cross-sector, 2010 RM, 2010 HO).

La interpretación de este hecho puede deberse a que en todos los casos el universo de proyectos a ser parte de las muestras es el mismo y es de un horizonte temporal reducido: proyectos que han terminado entre 2007 y 2010. Si bien hay variación en cuanto a la duración de las operaciones, todas han terminado en un período bastante reducido de tiempo. Esto puede sugerir que las características compartidas entre los diversos estudios muestran patrones temporales que afectan a gran parte del continente. Una conclusión que puede sacarse de este hecho es que estos estudios refuerzan la robustez del enfoque de la MAFI.⁴⁷

Como propuesta de testeo a futuro, sería interesante realizar un meta análisis de operaciones con cierre en el período agosto 2010-2014 para verificar nuevas problemáticas y desafíos.

Conclusiones comunes a ambos mapas sectoriales y a la MAFI 2009

i) Un punto que se repite: tendencia a identificar tardíamente los factores institucionales

La tendencia a identificar tardíamente factores institucionales es un desafío reconocido desde el primer estudio de la MAFI. El principal inconveniente de la identificación tardía es que las posibilidades de implementar acciones de mitigación efectivas se ven reducidas a medida que avanza el proyecto. De

⁴⁷ A esta misma conclusión aborda el trabajo realizado sobre estudios de profundización del sector RM, parte de este mismo CIP. Ver Reyero y Aranda, M. "Identification of Institutional Factors in Bank Operations: Flexibility v. Detection: Case Studies in the Citizen Security and Transparency Sub-Sectors," BID: December 2010. IDB-WP-#TBD. In progress. Según el estudio: "el estudio de profundización de factores institucionales en las operaciones del Banco, ha, efectivamente, encontrado una correspondencia estrecha entre los factores institucionales identificados por la MAFI y aquellos percibidos por los jefes y miembros de equipo de las operaciones analizadas."

hecho, es posible que algunos factores institucionales problemáticos, de ser identificados en el momento de planificación del proyecto, puedan neutralizarse de antemano y evitar consecuencias perjudiciales en la ejecución de la operación.

Tal como se señaló en ese momento:⁴⁸

“existe una brecha manifiesta entre, por un lado, la capacidad de conceptualización (CC) por parte de los equipos de proyecto de factores de orden institucional, su ocurrencia efectiva (OE) durante la ejecución y, por el otro, la capacidad de respuesta (CR) ante los mismos. Si bien existen diferencias entre sectores y países, dicha brecha no discrimina significativamente por sector de política (división sectorial del Banco), ni por país de intervención, tipo de operación o monto del proyecto (OE>CC>CR).

“El desafío de reducir esa brecha es transversal: atraviesa sectores, países, tipos de operación, montos de proyectos, lo cual genera las siguientes preguntas: ¿Hay razones de economía política interna del Banco o del Banco con relación a los clientes que generen estímulos negativos esta brecha de conceptualización?, ¿Hay ausencia de análisis profesional adecuado respecto de los riesgos institucionales y las medidas de mitigación necesarias?

68

Una de las explicaciones provistas en ese momento es que *“muchos factores institucionales son de carácter estructural y/o sistémico al país*. Estos factores son muy difíciles de afrontar en proyectos específicos y resultan inabordables en cuanto a acciones de mitigación. Adicionalmente, también se pueden identificar factores de economía política interna del Banco y en su relación con los países. En relación a los primeros, es posible que los equipos de proyecto moderen la identificación de factores institucionales y sus correspondientes acciones de mitigación en el diseño de los proyectos influenciados por la necesidad de presentar al Directorio una operación con un alto potencial de éxito en su ejecución. Dicha dinámica es transversal a todas las divisiones sectoriales del Banco y se vincula con la propia estructura de producción e incentivos del proceso de aprobaciones del Banco.”

“Finalmente, puede identificarse como una explicación central de la brecha señalada el déficit de capacidades y procesos establecidos dentro del Banco para identificar factores de orden institucional,

⁴⁸ Ver Straface, F., S. Kostenbaum, S. y L.A. García con M.R. Rejero. “Factores institucionales en las operaciones del Banco: Lecciones desde la experiencia reciente” (versión revisada y actualizada desde el Taller de Validación 04/2010), Julio 2010. Operación RG-N3368. IDBDOCS: 3523-9370

diseñar *ex ante* medidas de aproximación antes estas dinámicas, monitorear su efectivo cumplimiento y establecer el impacto en el desempeño del proyecto. Nuevamente, el déficit señalado es transversal a todos los sectores de política e independiente del país en donde opera cada división sectorial.

“Algunos factores pueden haber sido identificados debido a la capacidad de los analistas de visualizarlos y expresarlos. Del mismo modo, puede haber algunos factores que estén presentes pero no resulten visibles o fácilmente identificables para los especialistas, y por eso no se transmitan en modo explícito en los documentos oficiales de los proyectos.”⁴⁹

Como comienzo de abordaje de este desafío, el equipo ha comenzado a trabajar en establecer las pautas para una detección temprana de factores institucionales, concentrando los esfuerzos en los factores relacionados con los siguientes grupos temáticos:

- Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto
- Rendición de cuentas y transparencia.⁵⁰

ii) Falta de acciones de mitigación

La mayoría de los factores institucionales no poseen acciones de mitigación asociadas. Esto es un fenómeno encontrado tanto en el relevamiento de las 130 operaciones cross-sectoriales como en los mapas específicos del sector reforma y modernización y de las operaciones revisadas de Honduras, tal como se ha desarrollado. Si bien algunos factores son de carácter estructural y exceden la capacidad de acción de la operación en sí, en muchos casos se pueden identificar situaciones donde un mismo factor está presente en varias operaciones, y en algunas de ellas sí tiene acciones de mitigación asociadas. Este es un punto interesante para estudiar en profundidad y realizar un esfuerzo de identificación de acciones comunes (o no) de factores específicos.

iii) Baja presencia de factores de transparencia

⁴⁹ Ver Straface, F., S. Kostenbaum, S. y L.A. García con M.R. Rejero. “Factores institucionales en las operaciones del Banco: Lecciones desde la experiencia reciente” (versión revisada y actualizada desde el Taller de Validación 04/2010), Julio 2010. Operación RG-N3368. IDBDOCS: 3523-9370

⁵⁰ Ver Straface, F., S. Kostenbaum: “Factores institucionales en las operaciones del Banco: instrumentos para su detección temprana y mitigación”. En producción.

El bajo nivel de detección de factores de rendición de cuentas y transparencia se vuelve a hacer presente en los mapas sectoriales y por país.

2. Observaciones específicas Honduras

- La estrategia de país de Honduras, elaborada en 2008, resalta la importancia de fortalecer el manejo de riesgos en las operaciones del país. Entre los factores de importancia, mencionan algunos que son parte del listado de factores de la MAFI, como ser fortalecer la coordinación entre los actores internacionales, generar mecanismos institucionales para afrontar desastres naturales, y fortalecer la capacidad de gobernabilidad del gobierno para apoyar la implementación de proyectos. Sin embargo, no se encuadran dentro de la estrategia de país como factores institucionales sino que se enmarcan en otros contextos como el fiduciario.
- La estrategia de país de Honduras no contempla explícitamente la dimensión institucional. De hecho, el único factor mencionado relacionado exclusivamente con el ámbito institucional es la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. En el relevamiento llevado a cabo por este estudio, puede observarse que este factor no ha afectado a ningún proyecto que haya terminado en los últimos años.
- Es interesante notar que el factor con mayor frecuencia de ocurrencia en Honduras es el de Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto. En línea con esto, uno de los ejes de acción de la estrategia de país es reforzar la planificación presupuestaria e incrementar la transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Entre los proyectos relevados en el mapa, es frecuente la mención del factor Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos. La estrategia de país, sin embargo, no considera esta situación como un desafío y sólo presta atención a los riesgos de coordinación entre la Legislatura y el Ejecutivo.
- El país Honduras tiene un promedio de frecuencia de ocurrencia de factores institucionales por operación ligeramente más alto que el promedio dado por el estudio previo de la MAFI. Claramente, la situación ambiental y política del país justifica la presencia de un gran número de factores institucionales en los proyectos.

- El volumen de operaciones en el período bajo estudio que cumplen con los requisitos de incluirse en el mapa de la MAFI (15) cubre gran cantidad de sectores, pero no gran cantidad de operaciones por sector. En este respecto, no es del tamaño adecuado para llegar a conclusiones definitivas. Este estudio es, más bien, un disparador para la discusión.⁵¹
- Las diferencias en duración de operación y ocurrencia de factores se tienen que tomar como disparadoras de discusiones, no como evidencia estadística.
- Se agruparon los 5 proyectos con duración de 2 años o menor y los 5 proyectos con mayor duración (8 y 9 años). El grupo de menor duración también tiene un monto promedio de operación menor al del grupo de mayor duración.
- En ambos grupos se observa un gran porcentaje de factores ex post, pero el nivel de persistencia de factores es mayor en el grupo de operaciones más largas.
- Además, todas las operaciones de mayor duración tienen al menos un factor persistente (sólo 3 de las 5 de menor duración lo tienen).⁵²
- El promedio de frecuencia de ocurrencia de factores por operación también es mayor en el grupo de mayor duración.
- De las 117 ocurrencias de factores, 18 solamente son de factores ex ante (16%), identificados en el momento de planificación pero que no vuelven a suceder en las operaciones. De éstos, 13 contaron con acciones de mitigación.
- 50 de 117 ocurrencias de factores son ex post: 43%
- El 90% operaciones tienen al menos un factor ex post
- 19 de las 50 ocurrencias tienen algún tipo de lección aprendida/reflexión asociada
- En cuestiones de persistencia de factores, se puede observar que la mitad de los factores con ocurrencia en todas las etapas del proyecto cuentan con acciones de mitigación asociadas, que, evidentemente, resultaron insuficientes o simplemente inapropiadas para enfrentar el desafío
- El grupo temático Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto junto con los factores Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de

⁵¹ El anexo 2 provee un listado detallado de las operaciones relevadas, su duración y monto asociados.

⁵² Estos tres factores aparecieron como persistentes en 2 de los 5 proyectos de mayor duración: Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora, Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos), El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.

los mismos, supervisión de los productos) y El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico son los más frecuentes en temas de persistencia. Una recomendación que se desprende de esta observación es la de fomentar el apoyo a la estructura burocrática del gobierno.

- En 90% de las operaciones hubo al menos un factor que fue identificado en la planificación o durante la ejecución y continúa identificado en forma ex post como no resuelto.
- La mitad de las ocurrencias de factores persistentes tienen lecciones aprendidas/reflexiones ex post.

3. Recomendaciones de acción a futuro

- Tal como se mencionó al comienzo de este trabajo, éste es estudio descriptivo sin representatividad estadística. Los resultados describen tendencias de los proyectos para fomentar una discusión informada entre especialistas. Las conclusiones pretenden brindar material para discusión y para enmarcar en una narrativa común la experiencia de los especialistas en las operaciones. Por ello, la primera recomendación es realizar una validación de estas conclusiones y hallazgos ante los especialistas sectoriales y de la representación.
- Continuar registrando los factores institucionales presentes en las operaciones para verificar frecuencia de ocurrencias y realizar seguimiento de acciones de mitigación.
- Establecer la realización sistemática y constante – idealmente anuales – de estudios similares al realizado en 2009-2010 y a los mapas aquí presentados: MAFI de proyectos 2011; MAFI de proyectos 2012, etc. Cada estudio podrá incorporar las operaciones con cierre en dicho año (fiscal y calendario) siempre que cumplan con las características básicas establecidas previamente, acordadas y validadas por los especialistas (préstamos de inversión al sector público mayores a USD 1 millón, con documentación completa de los tres momentos de proyecto)⁵³.
- Realizar un meta-análisis con proyectos finalizados entre el período agosto 2010- 2014. Esto permitirá comparar tendencias históricas.

⁵³ Dependiendo del volumen de operaciones en cada año se podrá relevar la totalidad del universo o se ha de realizar una muestra. Lo ideal es contar con un número importante de operaciones (alrededor de 130) para replicar el poder de análisis sectorial y regional del estudio.

- Utilizar los factores identificados en operaciones tanto en el estudio de 130 operaciones como en el de estos mapas sectoriales para profundizar el análisis de detección temprana y potencialidad de mitigación, identificando los factores más proclives a identificarse tempranamente versus los que no, y apoyando la iniciativa de KNL de Lessons in Actions. Una muestra de ocho casos se ha preparado junto con un documento que presenta un marco conceptual de acción para comenzar con esta iniciativa.⁵⁴

Recomendaciones de abordaje⁵⁵

- La proporción de factores reconocidos ex post (43%), mucho mayor que la de factores ex ante (16%) y que la proporción de factores [ex ante + durante] sin persistencia (33%) , es un indicador de la debilidad para identificar tempranamente desafíos institucionales en los proyectos que efectivamente afectan la operación, y una pérdida de oportunidad para mitigar estos impactos. Una línea de trabajo inmediata podría estar orientada a trabajar en conjunto para revertir esta proporción entre factores ex ante y ex post.
- Para el subgrupo de factores identificado durante la operación, la proporción de factores persistentes también es alta. Un 24% de los factores institucionales identificados en el relevamiento son persistentes. Otra línea de trabajo inmediata también podría enfocarse en estudiar el por qué los altos niveles de persistencia de factores, prestando atención a las acciones de mitigación implementadas y a las lecciones aprendidas de proyectos anteriores.
- El hecho de que haya concentración de factores en el mapa de Honduras (no aparecen los 76 de la matriz de análisis sino algo más de 40) puede ayudar a enfocar estas dos tareas aún más.
- La nueva estrategia de país debería privilegiar en su abordaje transversal y sectorial la atención a los siguientes factores institucionales:
 - Coordinación de esfuerzos entre actores y donantes.
 - Herramientas de planificación presupuestaria.
 - Capacidades técnicas para planificar en el largo plazo y gestionar proyectos complejos.
 - Sistema de servicio civil y reclutamiento de personal gerencial sólido, competitivo y estable.

⁵⁴ Reyero y Aranda, M., S. Kostenbaum. “Lecciones aprendidas de mitigación: Insumos de la MAFI a la plataforma Lessons in Action de KNL”, en producción. Banco Interamericano de Desarrollo: December 2010.

- Fluidez en la transferencia de recursos de contrapartida para la ejecución de los préstamos.
- En relación a la acción del Banco en el país, la Representación, con apoyo de ICS, podría liderar la difusión del análisis institucional en todas las divisiones que participan con sus insumos de la elaboración de la Estrategia de País. Los lineamientos estratégicos planteados en el documento de estrategia podrían incorporar un análisis específico de las dinámicas institucionales presentes en cada sector a partir de la experiencia relevada en este estudio y de las evaluaciones específicas de operaciones llevadas a cabo en períodos previos.
- Además, la Gerencia de País y la Representación podrían promover la generación de un programa de lecciones aprendidas y buenas prácticas de mitigación a través de una asociación con KNL.
- Al mismo tiempo, será central profundizar el conocimiento de dinámicas de carácter institucional al nivel sectorial en Honduras e Incorporar indicadores de monitoreo institucional en la programación de operaciones.
- Por su parte, respecto de factores de orden transversal y de carácter más estructural, el Banco debería en primer lugar reconocer su intervención limitada en esta dinámica y ajustar las expectativas y objetivos de política en sus intervenciones. Al mismo tiempo, el diálogo con el país podría generar marcos estratégicos de mediano plazo para apoyar intervenciones de orden institucional vinculadas con la calidad del Estado.
- ****

IV. Referencias

- Banco InterAmericano de Desarrollo : <http://edwbip.iadb.org/cognos8>, con acceso Agosto 2010
- Banco InterAmericano de Desarrollo: *Estrategia de país Honduras*, 2008
- Banco InterAmericano de Desarrollo: Estudios internos KNL/KNM y VPC/PDP.
- Banco InterAmericano de Desarrollo: Informe del Grupo Asesor Externo (GAE), CS-3737-5, 04/02/08
- Reyeroy Aranda, M. "Identification of Institutional Factors in Bank Operations: Flexibility v. Detection: Case Studies in the Citizen Security and Transparency Sub-Sectors," BID: December 2010. IDB-WP-#TBD. *In progress*
- Reyeroy Aranda, M., S. Kostenbaum. "Lecciones aprendidas de mitigación: Insumos de la MAFI a la plataforma *Lessons in Action* de KNM", en producción. Banco InterAmericano de Desarrollo: December 2010
- Shirley, M. M. 2008. *Institutions and Development*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc
- Straface, F., S. Kostenbaum, S. y L.A. García con M.R. Reyeroy. "Factores institucionales en las operaciones del Banco: Lecciones desde la experiencia reciente" (versión revisada y actualizada desde el Taller de Validación 04/2010), Banco InterAmericano de Desarrollo , Julio 2010. Operación RG-N3368. IDBDOCS: 3523-9370.
- Straface, F., S. Kostenbaum, S: "Factores institucionales en las operaciones del Banco: instrumentos para su detección temprana y mitigación". En producción, Banco InterAmericano de Desarrollo
- The World Bank: "*A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. 2003. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- The World Bank: *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*. 2007. Washington, D.C: The International Bank for Reconstruction and Development

V. Anexos

1) Matriz de Factores Institucionales por grupo temático y categoría conceptual

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Apoyo legislativo para el proyecto	Falta de capacidad técnica para evaluar proyectos de la Legislatura	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	10
Apoyo legislativo para el proyecto	Problemas para lograr ratificación legislativa del proyecto	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	12
Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales	Déficit de institucionalidad para afrontar desastres naturales que impactan en el proyecto	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores Exógenos	28
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Centralized and in-person service delivery.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	45
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Desempeño de consultores	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	51
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Desempeño proveedor/contratista	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	52
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	30
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Policy fragmentation (via autoridad superior micromanager, falta coherencia estratégica dentro de la agencia)	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	33
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Durante la ejecución del proyecto se produce un cambio de gobierno - Cambios de política de la Agencia	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	34

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	63
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	64
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Difficulty to link the organization's strategy with budgetary planning and management by results' framework	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	66
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Absence of adequate processes and/or mechanisms to identify vulnerabilities and risks.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	70
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	71
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	72
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de capital humano	53
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	Lack of resources to support executive and managerial training.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de capital humano	56

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	Negligencia de los gerentes públicos	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de capital humano	57
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	Those who initiate reform are seldom given the opportunity to stay in their post	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de capital humano	58
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	capacidad profesional deficiente	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de capital humano	59
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de capital humano	60
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	Riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen)	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	1
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	2
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	Deterioro de la legitimidad del gobierno	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	16
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Inability to identify citizens/other actors demands and effectively respond to them.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	42
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	High cost of transaction for the private sector and the individual citizens' threatens competitiveness and has a negative impact on quality of life.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	43

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Low development of democratic practices and citizen participation mechanisms delays and weakens reform process.	Rendición de cuentas y transparencia	Transparencia	82
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Falta de participación/orientación de la población en las etapas del proyecto	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	19
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Overcome social segmentation and stigmatized provision of public goods.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	22
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Lack of awareness and information leads to little support for the institutional modernization processes.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	24
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	26
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	Consideración inadecuada o incompleta del entorno ambiental y social en las etapas del proyecto. Medidas de mitigación o compensación inadecuadas o mal implementadas.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	27
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	31
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	32
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Lack of sectorial strategic frameworks.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	35

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Institutional barriers and lack of coordination among institutions blocks or hinders reform.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	36
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Celos institucionales por el manejo de recursos, visibilidad, poder etc. que afectan tanto el diseño como la ejecución de operaciones.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	37
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Gobiernos locales opuestos al gobierno central y con fuerte arraigo en la comunidad	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	17
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	21
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Eficiencia del Banco (demoras en responder)	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	47
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Cambios de política del Banco	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	48
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	49
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	50
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	38
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Temptation to "import" solutions, without adequate adaptation to local context	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	39

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Time is wasted reinventing the wheel.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	40
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Cumbersome and paper-based processes with multiple steps	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	67
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Baja capacidad en manejo de procedimientos del Banco	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	69
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	8
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	Asymmetry in access to information among offices.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión del cambio	76
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	Reform benefits are often long-term, whereas their political costs are short-term.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	13
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	Reforms generate “winners” and “losers.” The winners are often scattered, unaware and disorganized, whereas the losers tend to be very politically active.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	14
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	Overcome gender, geographical and racial gaps in institutional capacity.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	18
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	20
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	23
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	Disagreements among stakeholders block reform process.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	25

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Gestión estratégica del cambio	Insuficiente ownership del proyecto por no haber motivación del personal y a veces con cierta percepción de ausencia de liderazgo y mensaje confuso de parte de algunas autoridades claves	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de capital humano	54
Gestión estratégica del cambio	Lack of resources stifles action of local leaders.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de capital humano	55
Gestión estratégica del cambio	Aversión al riesgo. Ejemplo unidades de tecnología cuentan con asesoría legal propia antes de enviar la solicitud de dictamen oficial por el órgano jurídico de la entidad	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión del cambio	73
Gestión estratégica del cambio	Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional de la entidad.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión del cambio	74
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	Absence of a legal framework that supports long-term initiatives	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	3
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	4
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	The primary institutional set-up might pose fundamental constraints to achieve long term objectives and fulfill mandate.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	5
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	9
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	El proyecto no forma parte de la prioridad en la agenda pública o agenda de gestión del ministro	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Diseño institucional y capacidades técnicas.	29

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión de recursos financieros y fiduciarios	65
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	6
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	7
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	11
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	Hard-won reforms are reversed or interrupted as a result of electoral cycles, ministerial changes and/or weaknesses in the rule of law.	Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	Factores de Economía Política	15
Rendición de cuentas y transparencia	Capture of decision making. --> corruption	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Calidad de la ejecución	46
Rendición de cuentas y transparencia	Weak capacity to generate, manage and provide information.	Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	Gestión del cambio	75
Rendición de cuentas y transparencia	Corruption; private sector interests are embedded and pervasive within institutional processes.	Rendición de cuentas y transparencia	Corrupción	79
Rendición de cuentas y transparencia	Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information. Déficit de auditoría externa calificada	Rendición de cuentas y transparencia	Transparencia	62
Rendición de cuentas y transparencia	Absence of adequate regulatory and/or institutional framework to guarantee access to information.	Rendición de cuentas y transparencia	Transparencia	77

Grupo Temático	Factor Institucional	Dimensión	Categoría	FactorID
Rendición de cuentas y transparencia	Absence of control and/or whistle blower mechanisms.	Rendición de cuentas y transparencia	Transparencia	78
Rendición de cuentas y transparencia	Inability to monitor compliance with access to information obligations.	Rendición de cuentas y transparencia	Transparencia	80
Rendición de cuentas y transparencia	Institutional limitations to access information by citizens (requests in person, costs etc).	Rendición de cuentas y transparencia	Transparencia	81

2) Listado de operaciones resultantes de la búsqueda de Cognos

Los registros en gris son los que resultaron tener la información del proyecto completa y disponible.

Loan Number	Project Number	Country	Project Name	Original Approved Amount	Approval Date	Closed Date
1082/SF-HO	CA0034	HO	Manejo Sostenible de la Cuenca Alto Río Lempa	3.300.000	25/07/2001	09/01/2009
1005/SF-HO	HO0032	HO	Reorganización del Sistema de Salud	36.000.000	06/05/1998	08/11/2007
821/SF-HO	HO0037	HO	Rehabilitación de Carreteras.	7.800.000	07/12/1988	
558/OC-HO	HO0037	HO	Rehabilitación de Carreteras.	38.000.000	07/12/1988	
868/SF-HO	HO0044	HO	Programa Híbrido del Sector de Energía	46.000.000	13/11/1991	
776/SF-HO	HO0093	HO	Programa Global de Preinversión II	6.600.000	03/10/1985	
790/SF-HO	HO0096	HO	Programa Caminos Secundarios y de Acceso Secopt III	2.600.000	17/09/1986	
552/OP-HO	HO0096	HO	Programa Caminos Secundarios y de Acceso Secopt III	5.000.000	07/11/1991	
205/IC-HO	HO0096	HO	Programa Caminos Secundarios y de Acceso Secopt III	26.400.000	17/09/1986	
937/SF-HO	HO0112	HO	Programa Híbrido Energía-Tramo Adicional	20.000.000	07/12/1994	
1106/SF-HO	HO0116	HO	Programa Fortalecimiento Sostenible del Sector Vial	7.600.000	17/06/2002	15/01/2008
1026/SF-HO	HO0132	HO	Programa de Asignaciones Familia Fase II	45.226.000	24/11/1998	07/05/2007
1069/SF-HO	HO0141	HO	Programa Transformación 3er Ciclo Educación Básica	23.000.000	06/12/2000	19/12/2009
1063/SF-HO	HO0144	HO	Reactivación de la Economía Rural	30.000.000	20/09/2000	03/08/2007
1059/SF-HO	HO0176	HO	Eficiencia Transparencia Compras y Contrataciones	14.584.000	28/06/2000	17/12/2008
1073/SF-HO	HO0178	HO	Programa de Preinversión	12.000.000	20/12/2000	03/10/2008
1090/SF-HO	HO0193	HO	Apoyo a Comunidades Indígenas y Negras	1.550.000	10/10/2001	22/12/2008
1435/OC-HO	HO0211	HO	Agua y Alcantarillado San Pedro Sula	13.700.000	27/11/2002	19/12/2008
1533/SF-HO	HO0219	HO	Programa Sectorial Financiero	25.000.000	11/02/2004	31/01/2008
1125/SF-HO	HO0221	HO	Programa de Fomento a la Competitividad Empresarial	10.000.000	06/05/2003	08/12/2008
1748/SF-HO	HO0223	HO	Programa de Reforma de la Gestión Pública	30.000.000	21/06/2006	28/09/2008

Loan Number	Project Number	Country	Project Name	Original Approved Amount	Approval Date	Closed Date
1592/SF-HO	HO-L1001	HO	Programa Desarrollo Municipal Tegucigalpa para el Distrito Central	22.500.000	24/11/2004	08/05/2007
1974A/OC-HO	HO-L1036	HO	Banco Financiera Hondureña Préstamo A/B	12.000.000	01/04/2008	03/06/2009

3) Listado de operaciones relevadas de Honduras

Loan Number	Project Number	Country	Project Name	Original Approved Amount	Approval Date	Closed Date
1005/SF-HO	HO0032	HO	Reorganización del Sistema de Salud	36.000.000	06/05/1998	08/11/2007
558/OC-HO	HO0037	HO	Rehabilitación de Carreteras.	38.000.000	07/12/1988	
868/SF-HO	HO0044	HO	Programa Híbrido del Sector de Energía	46.000.000	13/11/1991	
205/IC-HO	HO0096	HO	Programa Caminos Secundarios y de Acceso Secopt III	26.400.000	17/09/1986	
937/SF-HO	HO0112	HO	Programa Híbrido Energía-Tramo Adicional	20.000.000	07/12/1994	
1106/SF-HO	HO0116	HO	Programa Fortalecimiento Sostenible del Sector Vial	7.600.000	17/06/2002	15/01/2008
1026/SF-HO	HO0132	HO	Programa de Asignaciones Familia Fase II	45.226.000	24/11/1998	07/05/2007
1069/SF-HO	HO0141	HO	Programa Transformación 3er Ciclo Educación Básica	23.000.000	06/12/2000	19/12/2009
1063/SF-HO	HO0144	HO	Reactivación de la Economía Rural	30.000.000	20/09/2000	03/08/2007
1059/SF-HO	HO0176	HO	Eficiencia Transparencia Compras y Contrataciones	14.584.000	28/06/2000	17/12/2008
1073/SF-HO	HO0178	HO	Programa de Preinversión	12.000.000	20/12/2000	03/10/2008
1090/SF-HO	HO0193	HO	Apoyo a Comunidades Indígenas y Negras	1.550.000	10/10/2001	22/12/2008
1533/SF-HO	HO0219	HO	Programa Sectorial Financiero	25.000.000	11/02/2004	31/01/2008
1125/SF-HO	HO0221	HO	Programa de Fomento a la Competitividad Empresarial	10.000.000	06/05/2003	08/12/2008
1748/SF-HO	HO0223	HO	Programa de Reforma de la Gestión Pública	30.000.000	21/06/2006	28/09/2008

4) Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales, organizada por grupo temático

Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales	Cantidad de ocurrencias/ cantidad de operaciones
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	23
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	5
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	5
Desempeño proveedor/contratista	3
Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.	3
Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical	2
Difficulty to link the organization's strategy with budgetary planning and management by results' framework	2
Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora	2
Durante la ejecución del proyecto se produce un cambio de gobierno - Cambios de política de la Agencia	1
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	21
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	8
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	5
Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores	3
Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales	3
El proyecto no forma parte de la prioridad en la agenda pública o agenda de gestión del ministro	2
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	16
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	5
El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	4
Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	3
Eficiencia del Banco (demoras en responder)	2
Temptation to "import" solutions, without adequate adaptation to local context	1
Cambios de política del Banco	1

Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales	Cantidad de ocurrencias/ cantidad de operaciones
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	13
Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.	3
Lack of sectorial strategic frameworks.	3
Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto	3
Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones	2
Institutional barriers and lack of coordination among institutions blocks or hinders reform.	1
Celos institucionales por el manejo de recursos, visibilidad, poder etc. que afectan tanto el diseño como la ejecución de operaciones.	1
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	9
Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	4
Absence of a legal framework that supports long-term initiatives	2
Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation.	2
The primary institutional set-up might pose fundamental constraints to achieve long term objectives and fulfill mandate.	1
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	9
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	4
High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.	4
Those who initiate reform are seldom given the opportunity to stay in their post	1
Rendición de cuentas y transparencia	7
Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information. Déficit de auditoría externa calificada	4
Inability to monitor compliance with access to information obligations.	1
Capture of decision making. --> corruption	1
Corruption; private sector interests are embedded and pervasive within institutional processes.	1
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	6
Inability to identify citizens/other actors demands and effectively respond to them.	2
Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	2
Lack of awareness and information leads to little support for the institutional modernization processes.	2
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	6
Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados	2
Disagreements among stakeholders block reform process.	2
Reforms generate “winners” and “losers.” The winners are often scattered, unaware and disorganized, whereas the losers tend to be very politically active.	1
Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros	1
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	4

Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales	Cantidad de ocurrencias/ cantidad de operaciones
Riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen)	2
Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	2
Gestión estratégica del cambio	2
Insuficiente ownership del proyecto por no haber motivación del personal y a veces con cierta percepción de ausencia de liderazgo y mensaje confuso de parte de algunas autoridades claves	1
Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional de la entidad.	1
Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales	1
Déficit de institucionalidad para afrontar desastres naturales que impactan en el proyecto	1
Total general	117

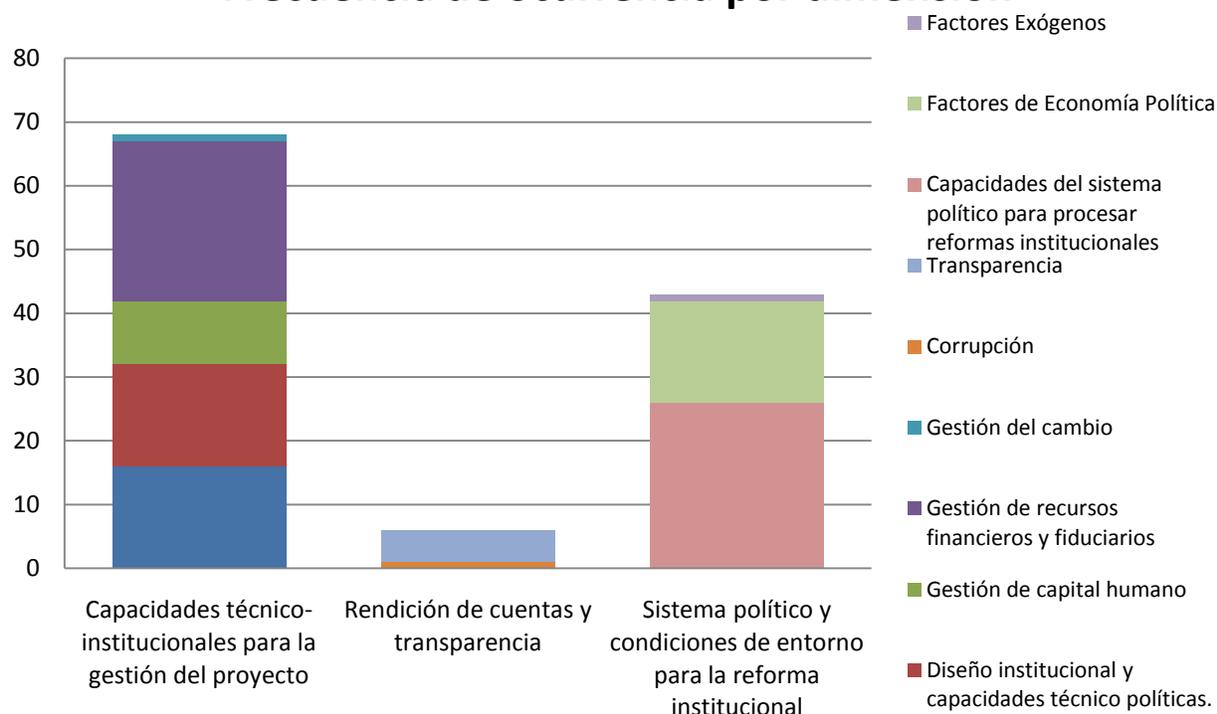
5) Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales

Factor institucional	Cantidad de operaciones
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	8
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	5
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	5
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	5
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	5
Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	4
High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.	4
Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information. Déficit de auditoría externa calificada	4
El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	4
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	4
Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales	3
Desempeño proveedor/contratista	3
Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.	3
Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	3
Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto	3
Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.	3
Lack of sectorial strategic frameworks.	3
Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores	3
Eficiencia del Banco (demoras en responder)	2
Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	2
Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation.	2
Absence of a legal framework that supports long-term initiatives	2
Riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen)	2
Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados	2
El proyecto no forma parte de la prioridad en la agenda pública o agenda de gestión del ministro	2
Difficulty to link the organization's strategy with budgetary planning and management by results' framework	2
Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora	2
Inability to identify citizens/other actors demands and effectively respond to them.	2
Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical	2

Factor institucional	Cantidad de operaciones
Disagreements among stakeholders block reform process.	2
Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	2
Lack of awareness and information leads to little support for the institutional modernization processes.	2
Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones	2
Cambios de política del Banco	1
Institutional barriers and lack of coordination among institutions blocks or hinders reform.	1
Reforms generate “winners” and “losers.” The winners are often scattered, unaware and disorganized, whereas the losers tend to be very politically active.	1
Temptation to “import” solutions, without adequate adaptation to local context	1
Capture of decision making. --> corruption	1
The primary institutional set-up might pose fundamental constraints to achieve long term objectives and fulfill mandate.	1
Inability to monitor compliance with access to information obligations.	1
Celos institucionales por el manejo de recursos, visibilidad, poder etc. que afectan tanto el diseño como la ejecución de operaciones.	1
Corruption; private sector interests are embedded and pervasive within institutional processes.	1
Durante la ejecución del proyecto se produce un cambio de gobierno - Cambios de política de la Agencia	1
Insuficiente ownership del proyecto por no haber motivación del personal y a veces con cierta percepción de ausencia de liderazgo y mensaje confuso de parte de algunas autoridades claves	1
Déficit de institucionalidad para afrontar desastres naturales que impactan en el proyecto	1
Those who initiate reform are seldom given the opportunity to stay in their post	1
Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional de la entidad.	1
Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros	1
Total general	117

6) Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales, agrupada por dimensión y categoría

Frecuencia de ocurrencia por dimensión



93

Dimensión y Categoría	Cantidad de ocurrencias/ cantidad de operaciones
Capacidades técnico-institucionales para la gestión del proyecto	68
Calidad de la ejecución	16
El sector tiene lógicas propias de ejecución que no son procesadas correctamente en el diseño del proyecto	4
Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales	3
Desempeño proveedor/contratista	3
Inability to identify citizens/other actors demands and effectively respond to them.	2
Eficiencia del Banco (demoras en responder)	2
Cambios de política del Banco	1
Capture of decision making. --> corruption	1
Diseño institucional y capacidades técnico políticas.	16
Déficit de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la ejecución del proyecto	3
Lack of sectorial strategic frameworks.	3

Dimensión y Categoría	Cantidad de ocurrencias/ cantidad de operaciones
Fragmentación de la responsabilidad y autoridad en el proceso de toma de decisiones	2
Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora	2
El proyecto no forma parte de la prioridad en la agenda pública o agenda de gestión del ministro	2
Temptation to “import” solutions, without adequate adaptation to local context	1
Celos institucionales por el manejo de recursos, visibilidad, poder etc. que afectan tanto el diseño como la ejecución de operaciones.	1
Durante la ejecución del proyecto se produce un cambio de gobierno - Cambios de política de la Agencia	1
Institutional barriers and lack of coordination among institutions blocks or hinders reform.	1
Gestión de capital humano	10
El sistema de servicio civil o carrera administrativa no funciona, o funciona de modo débil y se incumple sin consecuencias: falla la selección por mérito técnico.	4
High turnover among executive and managerial leadership as well as professional/technical employees due to better compensation offers and career outlook in the private sector.	4
Those who initiate reform are seldom given the opportunity to stay in their post	1
Insuficiente ownership del proyecto por no haber motivación del personal y a veces con cierta percepción de ausencia de liderazgo y mensaje confuso de parte de algunas autoridades claves	1
Gestión de recursos financieros y fiduciarios	25
Dinámicas institucionales que resultan en fallas en el flujo de fondos de contrapartida para la ejecución del proyecto	8
Falta de experiencia y conocimiento de las contrapartes para gestionar proyectos complejos (preparación de TdR, contratos, negociación de los mismos, supervisión de los productos)	5
Low or nonexistent budget planning capabilities. - Dificultades en adquisiciones	5
Inefficient and ineffective management of financial and material resources in the design and execution of policies and programs.	3
Difficulty to link the organization’s strategy with budgetary planning and management by results' framework	2
Estructura de jerarquía, autoridad y procesos de autorización para operaciones rígido y demasiado vertical	2
Gestión del cambio	1
Gestión del cambio inadecuada. Cambios estructurales en como la organización funciona, en la cultura organizacional de la entidad.	1
Rendición de cuentas y transparencia	6
Corrupción	1
Corruption; private sector interests are embedded and pervasive within institutional processes.	1
Transparencia	5
Monitoring and oversight mechanisms are nonexistent or produce untimely information. Déficit de auditoría externa calificada	4
Inability to monitor compliance with access to information obligations.	1
Sistema político y condiciones de entorno para la reforma institucional	43
Capacidades del sistema político para procesar reformas institucionales	26

Dimensión y Categoría	Cantidad de ocurrencias/ cantidad de operaciones
Alta rotación de personal por cambio de gobierno dificulta la continuidad de buena parte del personal clave para operar proyectos	5
Fallas en la coordinación de esfuerzos entre actores de organismos donantes, multilaterales y el gobierno	5
Limited access to the technical resources and expertise required to design long-term institutional reforms.	4
Prioridades diferentes de un nuevo programa de Gobierno o del plan estratégico de la entidad ejecutora - Cambios de política Nacionales	3
Difficulty to gather enough political capital required to focus on long- term objectives; tendency to operate in a short-term crisis mode.	2
Riesgo de inestabilidad del sistema político (conflicto interno, externo, cambio de régimen)	2
Absence of a legal framework that supports long-term initiatives	2
Legal and regulatory frameworks are not reflected in adequate institutional arrangements for their effective implementation.	2
The primary institutional set-up might pose fundamental constraints to achieve long term objectives and fulfill mandate.	1
Factores de Economía Política	16
Lack of strategic alliances (public-private) to support reform.	3
Cambios recientes de Gobierno o de autoridades quienes no tienen suficiente información de los proyectos iniciados por gestiones anteriores	3
Sensibilidad de los componentes del proyecto en su naturaleza técnica o sectorial	2
Disagreements among stakeholders block reform process.	2
Lack of awareness and information leads to little support for the institutional modernization processes.	2
Grupos de interés pueden revertir los logros alcanzados	2
Grupos de interés pueden aprovecharse de beneficios focalizados para otros	1
Reforms generate “winners” and “losers.” The winners are often scattered, unaware and disorganized, whereas the losers tend to be very politically active.	1
Factores Exógenos	1
Déficit de institucionalidad para afrontar desastres naturales que impactan en el proyecto	1
Total general	117

7) Frecuencia de ocurrencia de factores institucionales, según sector

Reform and Public Sector Support (2 operaciones)	21
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	5
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	4
Rendición de cuentas y transparencia	2
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	2
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	2
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	2
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	1
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	1
Gestión estratégica del cambio	1
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	1

SOCIAL INVESTMENT (1)	11
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	3
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	2
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	2
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	1
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	1
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	1
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	1

Agriculture (1)	10
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	2
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	2
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	1
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	1
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	1
Rendición de cuentas y transparencia	1
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	1
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	1

Financial Management Reform and Modernization (1)	10
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	2
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	2
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	1
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	1
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	1
Rendición de cuentas y transparencia	1
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	1
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	1

Health Programs (1)	10
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	2
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	2
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	1
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	1
Rendición de cuentas y transparencia	1
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	1
Capacidades institucionales para afrontar desastres naturales	1
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	1

Infrastructure and Public Services (1)	10
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	4
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	2
Rendición de cuentas y transparencia	1
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	1
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	1
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	1

ENERGY (1)	9
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	2
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	2
Dinámicas de economía política que surgen o se manifiestan a partir del proyecto	1
Condiciones políticas del gobierno que impactan en el proyecto	1
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	1
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	1
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	1

Secondary Roads (2)	8
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	4
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	3
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	1

Indigenous Groups Support (1)	8
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	5
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	1
Gestión estratégica del cambio	1
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	1

Multisector Preinvestment Programs (1)	7
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	2
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	2
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	1
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	1
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	1

Rural Electrification (1)	6
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	2
Coordinación estratégica entre actores institucionales con responsabilidad en el proyecto	1
Rendición de cuentas y transparencia	1
Condiciones de estabilidad y capacidad de los funcionarios con responsabilidad estratégica en el proyecto	1
Condiciones que determinan el apoyo de la población y/o grupos vulnerables asociados al proyecto	1

EDUCATION (1)	4
Déficits institucionales en relación prestador/prestatario que afecta la calidad del proyecto	2
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	2

Road Programs (1)	3
Capacidades institucionales y técnicas del prestatario para una implementación satisfactoria del proyecto	1
Prioridad del proyecto para el gobierno y condiciones de estabilidad en la estructura de ejecución	1
Marco legal, institucional y técnico que demanda la ejecución del proyecto	1