



# **Adquisiciones y eficiencia operativa**

## **Análisis de la ejecución de proyectos financiados por el BID**

Alfonso Tique Andrade  
Héctor Mendoza Castro  
Rosina Estol Peixoto  
Maria Eugenia Roca

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Oficina de Servicios de  
Gestión Financiera y  
Adquisiciones para  
Proyectos

**NOTA TÉCNICA**  
# IDB-TN-613

**Diciembre 2013**

# **Adquisiciones y eficiencia operativa**

## **Análisis de la ejecución de proyectos financiados por el BID**

Alfonso Tique Andrade  
Héctor Mendoza Castro  
Rosina Estol Peixoto  
Maria Eugenia Roca



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2013**

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Adquisiciones y eficiencia operativa: análisis de la ejecución de proyectos financiados por el BID /  
realizada con base en un estudio realizado por Alfonso Tique Andrade, Héctor Mendoza Castro y Rosina  
Estol Peixoto ; dirigida por Maria Eugenia Roca.

p. cm. – (Nota técnica del BID; IDB-TN-613)

1. Government purchasing. 2. Economic development projects. I. Tique Andrade, Alfonso. II. Mendoza  
Castro, Héctor. III. Estol Peixoto, Rosina. IV. Roca, Maria Eugenia. V. Banco Interamericano de  
Desarrollo. Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones. VI. Serie.

IDB-TN-613

Códigos JEL: G20, G34, O29

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no  
necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio  
Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de  
conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este  
documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>4</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>21</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>24</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>25</b>

[ANEXO I. ESTADÍSTICAS DE LAS ENCUESTAS A JEP Y A OE](#)

[ANEXO II. ANÁLISIS CONSOLIDADO DE LAS ENCUESTAS](#)

[ANEXO III. POSIBLES CAUSAS Y EFECTOS DE LOS TOP 9](#)

## **SIGLAS**

BMD	Bancos Multilaterales de Desarrollo
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino (CAN, por sus siglas en inglés)
CCB	Departamento de Países del Caribe (CCB, por sus siglas en inglés)
CDH	Departamento de País de Haití (CDH, por sus siglas en inglés)
CID	Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana
CMF	División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (por sus siglas en inglés)
CSC	Departamento de Países del Cono Sur (CSC, por sus siglas en inglés)
CTI	División de Ciencia y Tecnología (por sus siglas en inglés)
EDU	División de Educación (EDU)
EFS	Sistema de Retroalimentación Externa (EFS, por sus siglas en inglés)
ENE	División de Energía (ENE)
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM, por sus siglas en inglés)
FMP	Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones (FMP, por sus siglas en inglés)
GDI	División de Género y Diversidad (GDI, por sus siglas en inglés)
ICS	División de Capacidad Institucional del Estado (ICS, por sus siglas en inglés)
IFD	Sector de Instituciones para el Desarrollo
INE	Sector de Infraestructura y Medio ambiente
INT	Sector de Integración y Comercio
JEP	Jefe de Equipo de Proyecto
JO	Jefe de Operaciones
MR	Matriz de Resultados
OE	Organismo Ejecutor
PEP	Plan de Ejecución del Programa
PMR	Informe de Seguimiento de Progreso (PMR, por sus siglas en inglés)
POA	Plan Operativo Anual
PR	Otro factor de la “Dimensión Proyecto” de la lista de factores
RND	División de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (RND, por sus siglas en inglés)
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SPH	División de Protección Social y Salud (SPH, por sus siglas en inglés)
TIU	División de Integración y Comercio (TIU, por sus siglas en inglés)
TSP	División de Transporte (TSP, por sus siglas en inglés)
VPC	Vicepresidencia de Países
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
WSA	División de Agua y Saneamiento (WSA, por sus siglas en inglés)

## RESUMEN EJECUTIVO

Mitigar las demoras en la implementación de las operaciones es un desafío importante al que se enfrentan los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD)

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) esponsorizó un estudio para identificar los factores de adquisiciones que causan retrasos en la implementación. El estudio encontró que el 26% de los proyectos de inversión del sector público financiados por la institución registra demoras relacionadas con adquisiciones, que se explican fundamentalmente por nueve factores:

- 1) Procedimientos internos del organismo ejecutor del proyecto que incluyen múltiples procesos de autorizaciones para adquisiciones.
- 2) Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor.
- 3) Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y alta rotación del personal del organismo ejecutor.
- 4) Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar.
- 5) Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones.
- 6) Coordinación entre las partes interesadas, gobierno, donantes, Banco y beneficiarios.
- 7) Controles previos del país a los procesos de adquisiciones.
- 8) Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor.
- 9) Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación.

Este estudio, basado en encuestas e información de fuentes internas y externas al Banco, identifica y valora los principales factores relacionados con adquisiciones que afectan la ejecución de proyectos. Ha sido estructurado en tres secciones: metodología, resultados y conclusiones.

## METODOLOGÍA

La metodología incluye métodos cuantitativos y cualitativos. Para el examen cuantitativo, se emplearon cuestionarios estructurados, con preguntas cerradas, preguntas de control y preguntas filtro, con el fin de: i) validar las hipótesis planteadas sobre las demoras en la ejecución de los proyectos, y ii) obtener datos de forma estandarizada y objetiva. Para la investigación cualitativa se analizaron múltiples documentos, entrevistas focalizadas realizadas en grupo (“Focus Group”) y reuniones individuales con representantes del sector privado de algunos países seleccionados. A continuación, se explican conceptos y definiciones para una mejor comprensión de la metodología utilizada.

**Ciclo de adquisiciones.** Incluye tres actividades principales: i) la planificación de las adquisiciones; ii) la etapa del proceso licitatorio propiamente dicho, que va desde el anuncio de licitación hasta la adjudicación y firma del contrato; y iii) la ejecución o el gerenciamiento de los contratos adjudicados.

**Factores relacionados con adquisiciones** son aquellos elementos y acciones que intervienen o afectan directa o indirectamente los procesos de adquisiciones en la ejecución de los proyectos, incluyendo su planificación, gestión, licitación y administración y supervisión del contrato adjudicado.

**Demoras en la ejecución** es un desfase de más de 6 meses en el cumplimiento de los productos y resultados planeados<sup>1</sup>.

**Sectores** son las divisiones sectoriales del BID.

---

<sup>1</sup> Por plan operacional anual e informe de seguimiento de reporto (PRM, por sus siglas en inglés), entre otros documentos de planeación.

Las **hipótesis** incluyen los siguientes 21 factores:

**Cuadro 1. Factores<sup>a</sup> de adquisiciones que afectan la ejecución de proyectos**

Factor No.	Nombre	Etiqueta (Factores del Top 9)
F1	Plazos y procedimientos de la ley de presupuesto nacional que afectan el desarrollo de los procesos de adquisiciones	
F2	Sistemas y subsistemas nacionales de adquisiciones que no cumplen con los estándares internacionalmente aceptados	
F3	Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones	Participación de contratistas
F4	Controles previos del país a los procesos de adquisiciones	Controles previos del país
F5	Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y rotación del personal del organismo ejecutor	Experiencia OE y rotación personal
F6	Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor	Planificación OE
F7	Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen múltiples procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones	Procedimientos internos OE
F8	Preferencia del organismo ejecutor a que el Banco lleve a cabo revisiones ex ante de los procesos de adquisiciones	
F9	Coordinación entre las partes interesadas, gobierno, donantes, Banco, beneficiarios	Coordinación entre partes
F10	Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor	Gestión de contratos
F11	Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar	Duración del proyecto
F12	El plan de adquisiciones y sus actualizaciones se elaboran separados de la planificación integral del proyecto	
F13	Disponibilidad presupuestaria para ejecutar las adquisiciones	
F14	Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación	Madurez del proyecto
F15	Los análisis de riesgo y de capacidad institucional en adquisiciones se efectúan cuando todavía no está conformada la Unidad Ejecutora/Equipos de Gestión	
F16	Políticas de adquisiciones del Banco	
F17	Uso de documentos estándar de licitación del Banco no alineados a las prácticas de los países	
F18	Nivel de experiencia del jefe de equipo de proyecto en adquisiciones	
F19	Nivel de experiencia por parte de analistas operativos que acompañan la supervisión del proyecto	
F20	Cantidad de recursos humanos asignados a los temas de adquisiciones del Banco	
F21	Oportunidad del servicio fiduciario del especialista de adquisiciones	

<sup>a</sup> Los 21 factores resultaron del agrupamiento de más de 40 hipótesis preliminares surgidas de la experiencia operativa suministradas por las distintas unidades del BID



**Universo de estudio.** El análisis cuantitativo se basó en un universo de 487 operaciones con garantía soberana activas a noviembre de 2012.

**Encuestas.** Cada jefe de equipo de proyecto, y cada organismo ejecutor identificaron los principales factores, hasta un máximo de 10, priorizándolos de acuerdo a su importancia e identificando las causas y consecuencias que mejor aplicaban a cada uno de los factores. Cada encuestado respondió si el proyecto bajo su supervisión/ejecución tuvo demoras de más de 6 meses en la ejecución y de ser así, si estas demoras estuvieron relacionadas con adquisiciones o con otros factores. Asimismo, cada JO revisó y coordinó la encuesta a los JEP y expresó su opinión.

**Reuniones con unidades ejecutoras y el sector privado.** Se realizaron “grupos focales” con unidades ejecutoras de 68 proyectos en Colombia, Bolivia, Brasil, Haití, Jamaica y Nicaragua. Estos proyectos fueron seleccionados en función de los resultados de la encuesta a los JEP y determinados criterios relacionados con plazo de ejecución de los proyectos, porcentaje de desembolso, “estado de alerta o problema”<sup>2</sup> en los informes de monitoreo del proyecto (PMR, por sus siglas en inglés) y el insumo del jefe de operaciones de cada representación. Asimismo se realizaron reuniones con representantes del sector privado en cuatro de los seis países (Bolivia, Haití, Jamaica y Nicaragua), con el fin de obtener sus percepciones y complementar la información.

**Documentación.** De los documentos suministrados por el BID, se analizaron los PMR de 487 proyectos, y documentos de seguimiento sectorial internos de 143 proyectos en estado de alerta y problema, informes de revisión de cartera de 119 proyectos, e informes semestrales de ejecución de 27 proyectos.

**Consolidación de resultados y evidencias empíricas.** Los resultados de la encuesta aplicada a dos conjuntos distintos (JEP y OE) se consolidaron<sup>3</sup>. Finalmente, para fines de

---

<sup>2</sup> El PMR clasifica a los proyectos como “satisfactorio, “alerta” o “problema” de acuerdo con su Indicador de Desempeño, indicador que calcula la relación entre los logros físicos y los costos incurridos para la entrega de los productos de acuerdo a unas fórmulas específicas.

<sup>3</sup> En el [Anexo II](#) se presenta un cuadro con los cálculos para consolidar los factores utilizando métodos diferentes, los cuales arrojan resultados similares para la obtención de los nueve principales factores relacionados con adquisiciones.

verificación de resultados y conclusiones, equipos internos del Banco relevaron información de respaldo con base en documentación de los proyectos.

## RESULTADOS

Los porcentajes de respuesta fueron del 83% para la encuesta realizada a JEP y del 56% a la aplicada a los OE<sup>4</sup>.

### HALLAZGOS PRINCIPALES

1. El 30% de los proyectos no registraron demoras de más de 6 meses.
2. El 44% de los proyectos registraron demoras por factores no relacionados con adquisiciones.
3. El 26% de los proyectos registraron demoras relacionadas con adquisiciones por los siguientes motivos:
  - i) Nueve factores de alta frecuencia<sup>5</sup> explican aproximadamente el 64% del total de factores relacionados con adquisiciones. Están presentes en todas las regiones y concentrados, en su mayoría, en los sectores agua y saneamiento; desarrollo urbano y vivienda; medio ambiente y desastres naturales; y reforma y modernización del Estado.
  - ii) El resto de los factores de menor frecuencia, con una participación inferior al 5%, explican el 36% remanente del total de factores relacionados con adquisiciones.

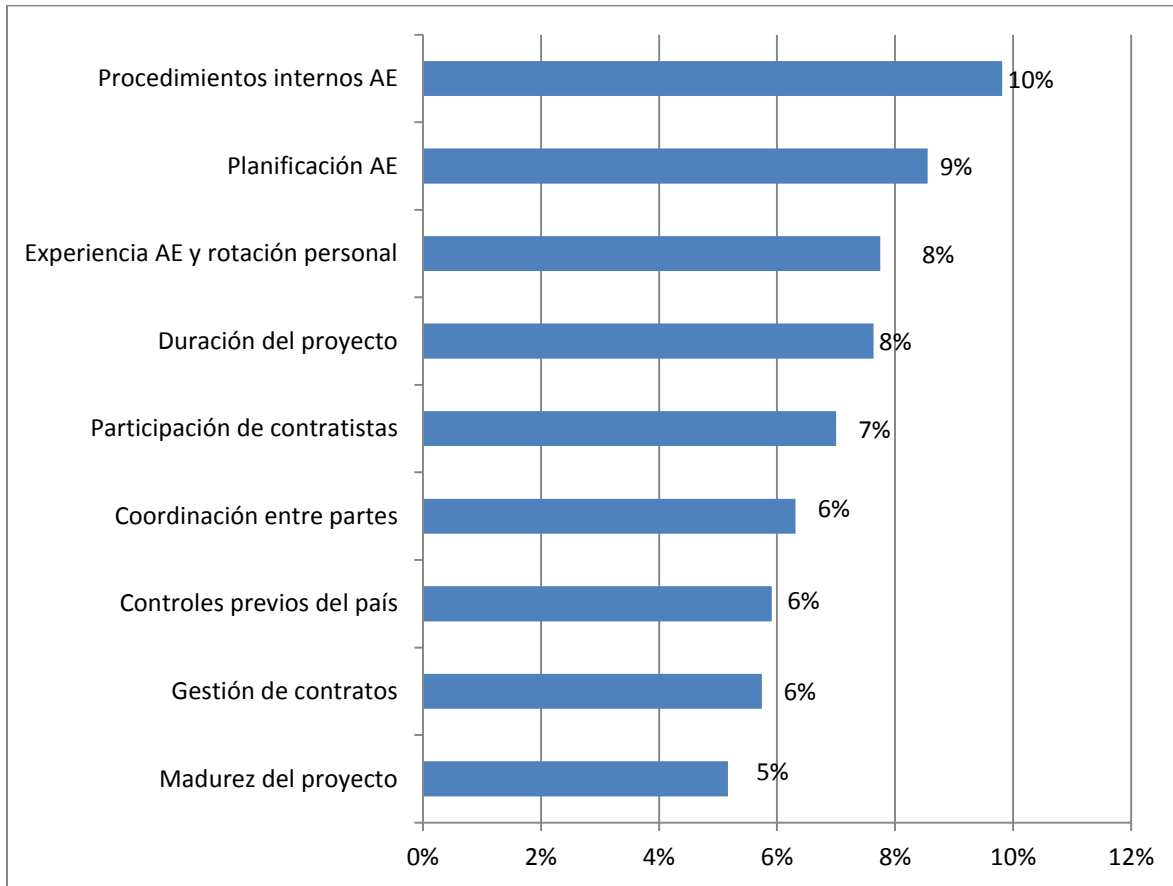
En el gráfico 1 se detallan los factores más importantes, denominados “Top 9”, que contribuyen a las demoras relacionadas con adquisiciones con una participación individual igual o superior al 5%.

---

<sup>4</sup> La diferencia de 17 proyectos activos entre los universos de ambas encuestas corresponde a proyectos finalizados al momento de la segunda encuesta. Para acceder a las estadísticas de las encuestas véase el [Anexo II](#).

<sup>5</sup> Los 9 factores más importantes (“Top 9”) son aquellos que tienen una participación igual o superior al 5% en el total de los factores. La frecuencia representa la cantidad de veces que el factor fue seleccionado por los encuestados.

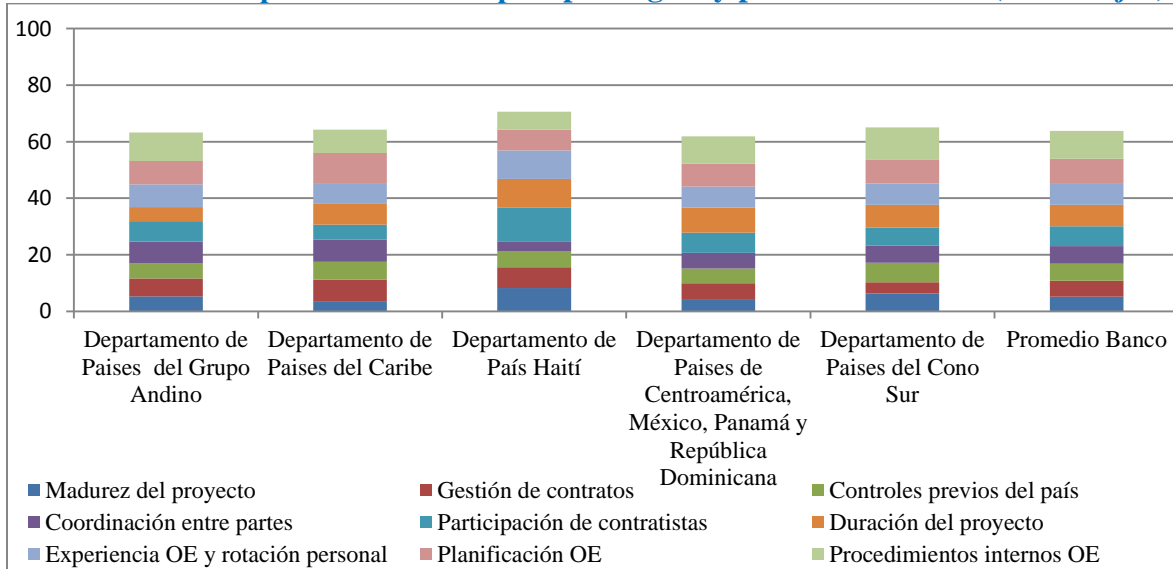
**Gráfico 1. Participación de los factores “Top 9” en demoras relacionadas con adquisiciones (Porcentajes)**



**Fuente:** Elaboración en base a datos de las encuestas.

**Análisis por región.** Los resultados por región sugieren que los “Top 9” siguen la tendencia general del BID del 64%<sup>6</sup>.

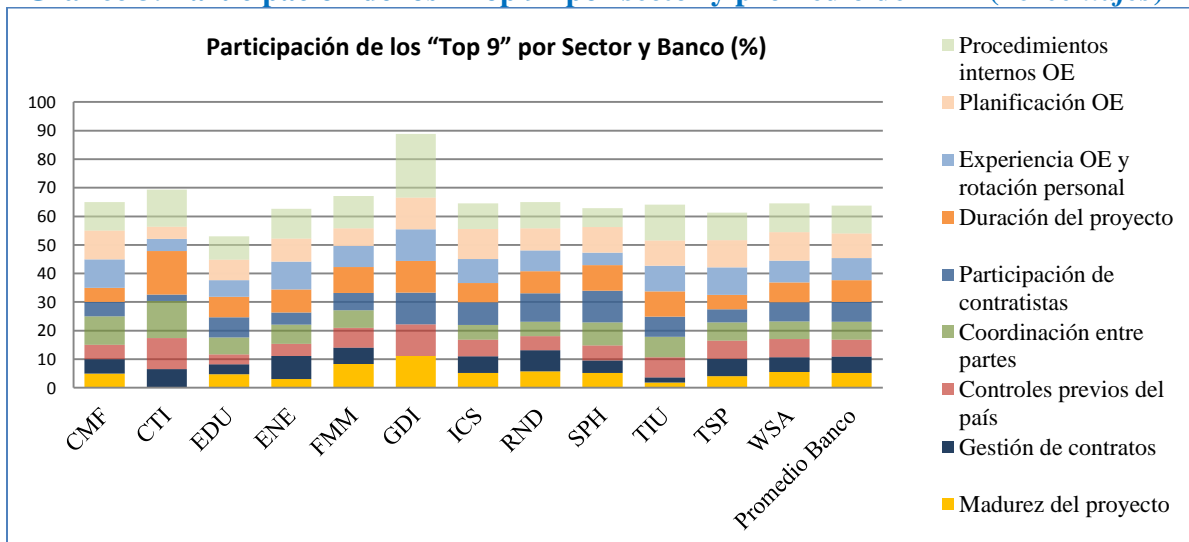
**Gráfico 2. Participación de los “Top 9” por región y promedio del BID (Porcentajes)**



**Fuente:** Elaboración en base a datos de las encuestas.

**Análisis por sector.** El análisis por sector sugiere que los “Top 9” siguen la tendencia general del Banco (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3. Participación de los “Top 9” por sector y promedio del BID (Porcentajes)**



**Fuente:** Elaboración en base a datos de las encuestas.

<sup>6</sup> Véase el detalle de la participación de los “Top 9” por región, sector y Banco en el [Anexo II](#), cuadros A2.3 y A2.5

## FACTORES MÁS IMPORTANTES

**1) Procedimientos internos AE.** Los organismos del sector público sometidos a leyes que en su detalle llegan a nivel procedimental y a múltiples instancias de control, de carácter legal e inclusive operacional, son los encargados de ejecutar la totalidad de los proyectos activos estudiados. A fin de superar estos aspectos de las burocracias tradicionales, se han utilizado diversos mecanismos, desde la creación de unidades ejecutoras/de gestión ad hoc hasta procesos de tercerización de la administración de proyectos. Dados los resultados del estudio, aún es necesario trabajar en este factor para lograr eficiencia operacional.

Asimismo, cabe destacar los retrasos en los tiempos de respuesta de los organismos ejecutores por la falta de una organización y definición de funciones que se ajuste a la naturaleza y características del proyecto, la vigencia de múltiples procedimientos administrativos internos, y su escasa autonomía en actividades clave para la oportuna implementación del proyecto.

### *Evidencias empíricas*

Además del análisis de las encuestas y de la documentación, con información adicional del Banco sobre una muestra del universo estudiado conformada por 44 proyectos de 7 países<sup>7</sup>, se comprobó la importancia del factor mediante los siguientes hallazgos:

- ✓ ***Etapa de evaluación.*** La etapa de “evaluación de ofertas”, que transcurre desde el momento de la apertura hasta el envío del informe de evaluación a la no objeción del Banco, es una fase importante para el organismo ejecutor. En la muestra el promedio de duración de la mencionada etapa de evaluación de ofertas es de 71 días, es decir un 33% de la duración promedio del proceso total que asciende a siete meses calendario (210 días).

---

<sup>7</sup> Los países de la muestra son Ecuador, Haití, Nicaragua, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

- ✓ **Etapa de firma del contrato.** La fase que transcurre entre la no objeción del Banco al informe de evaluación y la firma del contrato por parte del organismo ejecutor, también es una fase de responsabilidad exclusiva de dicho organismo, y en promedio asciende a 59 días, es decir un 28% del plazo total del proceso, estimado en los siete meses calendario.
- ✓ En conjunto ambas etapas implican una duración promedio de 130 días, o sea 4,3 meses, más del 60% del tiempo de duración promedio del proceso total. Corresponde precisar que ambas etapas (evaluación y firma del contrato) son de cumplimiento obligatorio en cualquier proceso de adquisiciones con independencia del marco regulatorio de las políticas, sean éstas provenientes de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) u originadas en las regulaciones de los sistemas nacionales de cada país.
- ✓ Dentro de las mencionadas etapas, el tiempo que transcurre entre la apertura y el informe de evaluación incluye un proceso de trabajo con valor agregado del organismo ejecutor que suma un promedio de 41 días, es decir el 32% del tiempo de responsabilidad exclusiva del organismo ejecutor. El 68% restante se debe atribuir a procesos administrativos internos de aprobaciones y controles.

**2) Planificación AE.** Los resultados muestran: i) la carencia de herramientas integradas de planificación y gestión de proyectos; ii) el escaso conocimiento de planificación de proyectos por parte del personal del organismo ejecutor; iii) diferencias entre el plan de adquisiciones formulado en la etapa de diseño con el que finalmente se gestiona al momento de la ejecución; iv) estimaciones de duración de los trámites de adquisiciones poco realistas; v) excesivas modificaciones del plan de adquisiciones durante la ejecución, tanto de contenidos como en costos.

### *Evidencias empíricas*

La muestra se basó en 29 proyectos de las cuatro gerencias sectoriales (INE, IFD, SCL, INT) de 10 países<sup>8</sup> que reportaron este factor con mayor frecuencia, que cuentan con planes de adquisiciones en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), y que permitieron comprobar la importancia del factor mediante los siguientes hallazgos:

- ✓ El número de modificaciones anuales de los Planes de Adquisiciones (PA), ya sea por adición de nuevos procesos, cambios en los métodos de contratación o plazos previstos, es en promedio 3,5 veces en el año, lo que demuestra relativa inestabilidad de la planificación y la baja sostenibilidad de los parámetros que deberían guiar la gestión de los proyectos. Generalmente, la planificación de los procesos coincide con el Plan Operativo Anual (POA), que se realiza una vez al año, y en ciertas circunstancias también se efectúa en ocasión de la presentación del informe semestral.
- ✓ Ante la dispersión por países y proyectos en materia de planificación, y la falta de articulación e integración de las herramientas de programación de la ejecución de los proyectos (PEP, POA, PA), el Banco ha propuesto la elaboración de un sistema integrado de información para mejorar la supervisión de la ejecución. El sistema integraría a todos los instrumentos de gestión (PEP, POA, PA, entre otros) y también sería utilizado en la preparación del proyecto, para que abarque la totalidad del ciclo de proyecto.

**3) Experiencia AE y rotación personal.** En relación con este factor, se identificaron los siguientes aspectos relevantes: i) la capacitación que imparte el Banco en adquisiciones se circunscribe al personal que tramita adquisiciones y está muy orientada a temas teóricos; ii) dada la alta rotación del personal, es limitada la transferencia de conocimientos y en consecuencia se pierde una buena parte de la capacitación impartida; iii) el personal de los

---

<sup>8</sup> Los países de la muestra son Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay.

organismos ejecutores percibe que los documentos estándar del Banco son complejos, extensos y de difícil comprensión.

### *Evidencias empíricas*

Según las respuestas de los organismos ejecutores a las preguntas formuladas en las encuestas, los resultados son los siguientes:

- ✓ Sobre una muestra de 54 proyectos del universo de operaciones de la cartera activa en estado de alerta o problema a noviembre de 2012 (38% del total), los informes semestrales de progreso y fichas de seguimiento sectorial concluyen que entre las principales causas del atraso en la ejecución se ubican la falta de conocimientos y experiencia del personal del organismo ejecutor en adquisiciones, así como la alta rotación y la inestabilidad laboral del personal.
  
- ✓ Los datos de las encuestas realizadas a los organismos ejecutores, revelan que el 52% del personal responsable de adquisiciones se mantuvo más de dos años en el cargo y el 48% menos de dos años. Respecto de la experiencia en adquisiciones, los datos obtenidos demuestran que el 58% de los responsables de adquisiciones cuenta con más de 3 años de experiencia y el 42% menos de tres años. En particular, destacan las deficiencias del área técnica del organismo ejecutor para la elaboración de los términos de referencia y las especificaciones técnicas requeridas.

**4) Duración del proyecto.** Los resultados mostraron que la principal causa de este factor es que los tiempos programados originales no se estiman de acuerdo a las necesidades de los proyectos, al marco legal del país (que en algunos casos requiere ratificaciones parlamentarias), o al esquema de ejecución (que en los casos de programas descentralizados a nivel provincial o departamental requieren trámites legislativos). Esto trae como consecuencia que los proyectos no se ejecutan en los plazos previstos.



### *Evidencia empírica*

- ✓ Si se tiene en cuenta que el plazo promedio de ejecución de los proyectos del Banco se sitúa en alrededor de 7 años y que el promedio anual de prórrogas aprobadas oscila entre 2,6 y 3 años, se comprueba que los plazos de implementación previstos durante la fase de diseño no son consistentes con la realidad de los países y la complejidad de las operaciones.

**5) Participación de contratistas.** Este factor se relaciona con la capacidad de respuesta del mercado, pocas veces analizada en la etapa de diseño de la operación o al momento de preparar las especificaciones técnicas de las obras, bienes o consultorías por contratar. La ausencia de adecuados análisis de mercado (de precios, condiciones de la industria local, tecnología disponible, contexto económico-institucional del país, etc.), se traduce por un lado en una baja participación de proveedores en las licitaciones, y por otro en precios muy por encima del costo estimado. El caso extremo es la ausencia de participación de proveedores en las licitaciones (licitaciones desiertas) con el consecuente atraso en la ejecución. En otros casos, la baja competencia produce una repetición y concentración de contratistas en pocas firmas, dando lugar a cierta cartelización y retrasos en el cumplimiento de los contratos suscritos con los organismos ejecutores. Las encuestas señalan como potenciales causas la falta de confianza en el funcionario público que gestiona las compras, la falta de claridad de las especificaciones técnicas y responsabilidades contractuales de los contratistas, y presupuestos desactualizados. La información disponible en el Banco no es suficiente para analizar este factor por lo cual se requiere realizar un análisis específico en cada país.

### *Evidencias empíricas*

- ✓ En Bolivia, Haití, Jamaica y Nicaragua, los resultados de las reuniones con representantes del sector privado evidenciaron desconocimiento de las políticas de adquisiciones, y falta de claridad de las responsabilidades contractuales y de las especificaciones técnicas. Ello desincentiva la mayor participación del sector privado en las adquisiciones financiadas por el Banco.

- ✓ En 2012, de una muestra de 191 notificaciones de adjudicaciones de licitaciones internacionales de proyectos financiados por el Banco, cerca del 57% muestran un máximo de tres licitadores, lo cual ejemplifica la escasa participación identificada.

**6) Coordinación entre partes.** Este factor estaría afectando la normal ejecución de los proyectos durante todo el ciclo y según surge de las encuestas, es producto de la falta de comunicación y priorización de acciones de los actores involucrados en el proyecto.

### *Evidencias empíricas*

Con base en las fichas de seguimiento sectoriales e informes del Banco, 17 proyectos del universo estudiado reportaron este problema como factor que ha contribuido a causar demoras la ejecución. A continuación, a modo ilustrativo se resumen 3 ejemplos, en los cuales se han verificado dificultades relacionadas con el factor:

- **Bolivia.** Un programa del sector de desarrollo urbano con un complejo esquema de ejecución compuesto por cuatro actores gubernamentales de diferentes niveles jerárquicos (Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, los municipios y los Consejos Municipales) ocasionó demoras en la toma de decisiones y gestión del proyecto.
- **Colombia.** Un programa del sector de agua y saneamiento presenta dificultades en la coordinación interinstitucional para la ejecución de las obras bajo responsabilidad de la empresa de agua, aquellas bajo responsabilidad de otro programa relacionado con saneamiento de la misma ciudad, y la Secretaria de Medio Ambiente, produciendo demoras en la ejecución del programa.
- **Uruguay.** Un programa de agua y saneamiento presenta una débil coordinación institucional entre las tres entidades involucradas en la ejecución, la empresa de Obras Sanitarias del Estado, la intendencia, y una Sociedad Anónima creada para la ejecución de parte del proyecto, repercutiendo en la oportuna toma de decisiones y gestión del programa.

**7) Controles previos del país.** Este factor refiere a fases de cumplimiento obligatorio durante los procesos de adquisiciones, tales como aprobaciones de consejos de ministros, comisiones, comités o consejos de contratación en las diferentes instituciones, autorizaciones de órganos de control y fiscalización, entre otros.

***Evidencias empíricas***

- ✓ Dada la naturaleza del factor, las evidencias empíricas son las mismas que se consignaron para Factor No. 9, “Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen múltiples procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones”. A modo ilustrativo, se señalan los organismos de control externo de Costa Rica y de Panamá; el Tribunal de Cuentas de Uruguay; la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay, y la Comisión Nacional de Contrataciones en Jamaica.

**8) Gestión de contratos.** El análisis del factor muestra las deficiencias en diversas áreas: (i) seguimiento de la ejecución de los contratos, (ii) nivel de desempeño de los contratistas, (iii) lentitud en la toma de decisiones gerenciales o administrativas sobre modificaciones técnicas o métodos constructivos para responder a imprevistos, (iv) falta de elementos para la aplicación de multas y sanciones en los casos de incumplimiento.

***Evidencias empíricas***

- ✓ Dada la naturaleza del factor, las evidencias empíricas pueden basarse en las consignadas para los factores “Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor” y “Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y alta rotación del personal del organismo ejecutor”. Asimismo, los organismos ejecutores de proyectos cuentan con escasos conocimientos sobre gerenciamiento de contratos y pocas herramientas integradas de seguimiento contractual que permitan prever en forma oportuna las demoras en la ejecución de los contratos.

**9) Madurez del proyecto.** De las encuestas y de la documentación del Banco se concluye que la presión por el cumplimiento de los programas de préstamos, la falta de estudios de preinversión, la escasa profundidad en el análisis institucional de proyectos con esquemas de ejecución complejos (descentralizados, sub-nacionales, entre otros), los presupuestos desactualizados y los diseños incompletos afectan la calidad de las operaciones. Es por ello que se debe poner énfasis en el diseño, presupuesto y condiciones de implementación durante la preparación de los proyectos.

#### *Evidencias empíricas*

- ✓ Sobre una muestra de 34 proyectos del universo de operaciones de la cartera activa en estado de alerta o problema, la documentación interna del BID señala que la falta de maduración del diseño durante su preparación ha afectado la ejecución del proyecto<sup>9</sup>.
  
- ✓ Un informe de sobrecostos en proyectos de transporte analiza una muestra de 26 proyectos del sector aprobados entre 2005 y 2011, que incurrieron en sobrecostos que en promedio representaron el 60 % del presupuesto programado (similar porcentaje que los comparadores). En el informe se señala a los diseños incompletos, y a las cantidades y precios mayores a los previstos durante los procesos de licitación, entre otras, como las causas principales del problema.
  
- ✓ El estudio *“So you think you know what drives the disbursements at the IDB?”*<sup>10</sup> encontró cierta correlación entre el tiempo de preparación de una operación y su posible complejidad, lo que sugiere que la cantidad de tiempo que insume la preparación de una operación es una aproximación al grado de dificultad de implementación del proyecto.

---

<sup>9</sup> La muestra incluye 6 proyectos de RND, 6 de WSA, 3 de ICS, 3 de ENE, 2 de FMM, 1 de TSP, 1 de CTI, 1 de INT y 11 de SPH.

<sup>10</sup> Elaborado por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo del Banco, Carola Alvarez et al (2012).

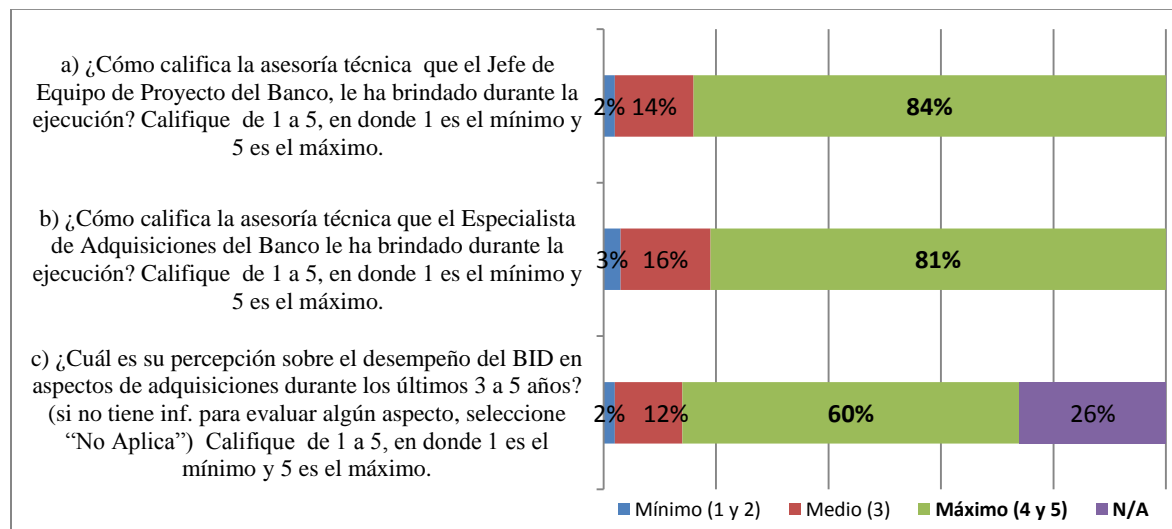
El Anexo III presenta las posibles causas y consecuencias de los “Top 9” asociados a dichos factores surgidos de las encuestas a JEP y a OE, detallando el porcentaje de observaciones o la frecuencia de cada causa y consecuencia.

### OTROS FACTORES

Entre los factores de menor frecuencia que contribuyen a las demoras relacionadas con adquisiciones con una participación individual menor al 5% se destacan dos factores principales: i) la dificultad de los organismos ejecutores para el uso efectivo de los documentos estándar de licitación, y ii) la falta de planificación integrada (PEP, POA y PA). Además, con una contribución menor al 3 %, aparecen los factores referidos al rol y nivel de conocimiento del jefe de equipo del proyecto en temas de adquisiciones; la preferencia del ejecutor a que el Banco realice revisiones ex ante de los procesos de adquisiciones, y la realización del análisis de riesgo y de capacidad institucional previo a la conformación de la unidad de gestión del organismo ejecutor, entre otros.

**Asistencia técnica e intervención del Banco.** En general se observa satisfacción tanto de los clientes externos (OE) como de los clientes internos (JEP) en aspectos relacionados con adquisiciones (véase el gráfico 4).

**Gráfico 4. Grado de satisfacción con el proceso de adquisiciones (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración en base a datos de las encuestas.

Ante la pregunta realizada a los funcionarios de las OE, relativa al desempeño del Banco en los temas de adquisiciones durante los últimos 3 a 5 años, el 60% de los ejecutores encuestados declararon los máximos niveles de satisfacción (4 y 5) de una escala de 1 a 5<sup>11</sup>.

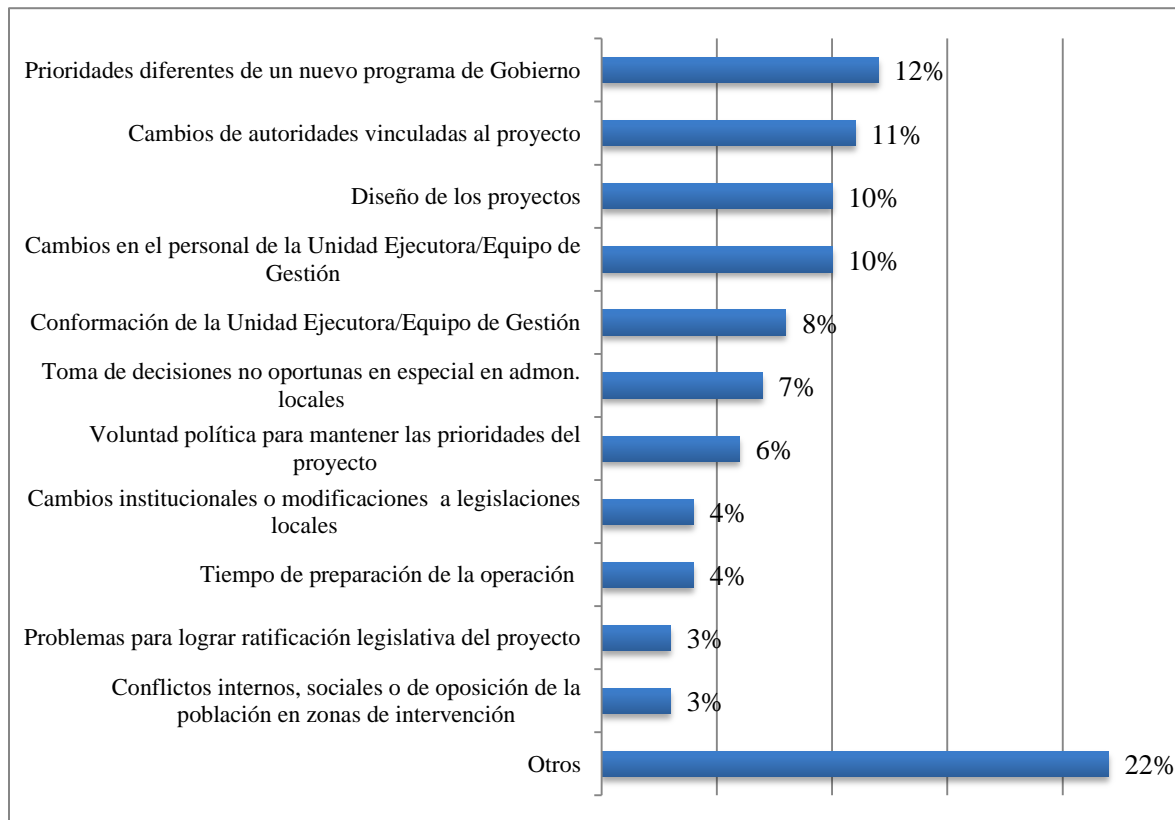
Respecto de la utilización de las políticas de adquisiciones del Banco, el 76% de los organismos ejecutores las señalan como una mejor opción a los sistemas nacionales de contrataciones, ya que perciben a la aplicación de las políticas como garantía de integridad. En este aspecto es necesario continuar con el fortalecimiento de los sistemas de contrataciones de los países para que éstos garanticen también economía, eficiencia y transparencia.

En cuanto a las demoras no relacionadas con adquisiciones, se destacan notar las “Prioridades diferentes de un nuevo programa de gobierno” y los “Cambios de autoridades vinculadas al proyecto” con una contribución de 12% y 11% respectivamente, seguidos por el “Diseño de los proyectos” (10%). La opción “Otros” incluye un conjunto de factores que resultaron heterogéneos y de menor frecuencia que podrían ser analizados con mayor detenimiento en un estudio complementario.

---

<sup>11</sup> Este guarismo es similar a la respuesta dada por el 73% de los encuestados según otros estudios del BID.

**Gráfico 5. Demoras no relacionadas con adquisiciones (Porcentajes)**



**Fuente:** Elaboración en base a datos de las encuestas

Durante los “grupos focales” con fuentes externas del Banco, tanto OE como representantes del sector privado señalaron que además de los factores de mayor frecuencia, existen otros aspectos que ameritan consideración para mejorar la ejecución de los proyectos. Los organismos ejecutores reconocen la falta de planificación en la gestión de los proyectos y comprenden la necesidad de fortalecer sus conocimientos, mejorar la estructura organizacional, y aumentar la experiencia del personal para gestionar mejor adquisiciones con las políticas del Banco. El diálogo abierto con los organismos ejecutores en los 6 países visitados permitió explorar áreas de oportunidad de mejoras para el desempeño del Banco. En algunos países, manifestaron la necesidad de simplificar los documentos de licitación, que no están alineados a las prácticas de los países, mejorar los tiempos de respuesta del BID, uniformar las respuestas y reorientar la capacitación sobre adquisiciones que imparte el BID.

## CONCLUSIONES

El estudio encontró que el 26% de los proyectos con garantía soberana financiados por el BID experimentaron retrasos relacionados con adquisiciones, explicados fundamentalmente por nueve factores. Las principales conclusiones que se derivan de los resultados son las siguientes:

- a) El principal factor vinculado a las adquisiciones e identificado como causa de demoras es el enunciado como “procedimientos internos OE”. La evidencia empírica sobre los tiempos de cada fase del ciclo de adquisiciones en los proyectos permite afirmar que las fases que siguen a la apertura, es decir evaluación, adjudicación y firma de contrato, constituyen la principal causa de demoras, destacándose dentro de ellas la duración de procedimientos administrativos que no agregan valor y deben seguirse según normativas y prácticas nacionales. Estas trabas se deben abordar a nivel del diseño del proyecto, mediante un profundo análisis de los procesos que causan cuellos de botella y la capacidad institucional del organismo ejecutor; o a nivel de país mediante reformas al sistema que impacta en las adquisiciones y, en consecuencia, en el ritmo de ejecución.
- b) Los siguientes factores de mayor importancia relacionados con adquisiciones se refieren al “planificación OE”, el “experiencia OE y rotación personal”, la “coordinación entre partes” y la “gestión de contratos”. Dichos factores evidencian una debilidad institucional que repercute en la oportuna gestión de las adquisiciones y en la efectividad de la operación. Teniendo en cuenta las capacidades institucionales de los países de la región, se recomienda que se efectúe un riguroso análisis institucional del organismo ejecutor con el fin de determinar mecanismos para fortalecer su capacidad de planificación y gerenciamiento de proyectos, así como adecuados mecanismos de ejecución dependiendo de la complejidad del proyecto, sector y cantidad de actores involucrados. Asimismo, se recomienda a las autoridades del Banco asignar un mayor énfasis en los esfuerzos de preinversión antes de la entrada en vigor de las operaciones, para llevar a cabo actividades preparatorias de la ejecución.



- c) Los siguientes factores relacionados con adquisiciones de los “Top 9” se refieren a la “duración del proyecto” y el “madurez del proyecto”. Según los encuestados existe espacio para mejorar los aspectos de diseños técnicos, contemplar plazos de ejecución realistas y mecanismos operacionales acordes a la naturaleza y complejidad de los proyectos (multidimensional, descentralizado, etc.). En un documento de análisis de la cartera de préstamos realizado por la Vicepresidencia de Sectores del Banco, en el año 2012, concentrado en los proyectos en “situación de alerta” o “problemáticos”, se identificaron una serie de aspectos de diseño que afectan la implementación de proyectos, entre ellos: i) períodos de ejecución originales que no reflejan las condiciones del país; ii) análisis insuficiente de la capacidad institucional de los organismos ejecutores; iii) proyectos que poseen demasiados objetivos; iv) cantidad excesiva de actores involucrados en los mecanismos de ejecución; y v) proyecciones de desembolsos que no son realistas. La presión por el cumplimiento de los programas de préstamo hace que se avance con proyectos que aún no están listos para iniciar los procesos de contratación inmediatamente después de la aprobación.
- d) Por último, los siguientes factores relacionados con adquisiciones que siguen en importancia son: “participación de contratistas” y “controles previos del país”. El primer factor está relacionado con la percepción negativa que tiene el sector privado sobre los procesos de adquisiciones en el sector público, principalmente sobre las capacidades de los recursos humanos asignados a las compras públicas. El segundo factor deriva de las particularidades de las normas de organización y procedimientos que rigen el sector público de cada país en relación con la contratación pública. En este sentido, continuar con el fortalecimiento de los sistemas nacionales de adquisiciones y de organismos normativos contribuirá a una mejor ejecución de las operaciones.

Las conclusiones anteriores concuerdan con otros estudios del Banco como: i) El estudio *“So you think you know what drives the disbursements at the IDB?”*<sup>12</sup>, sobre desembolsos que destacó la importancia del factor país y del Jefe de Equipo de Proyecto en el

---

<sup>12</sup> Elaborado por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo del Banco, Carola Álvarez et al (2012).

desempeño de las operaciones; ii) los resultados de encuestas de satisfacción al cliente, Sistema de Retroalimentación Externa (EFS, por sus iniciales en inglés) de 2012 y 2013, que revelaron que el proceso de adquisiciones cumplió con el cliente, pero requiere soluciones a medida para los problemas de desempeño en cada país.

## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, C., Bueso-Merriam, J. y Stucchi, R. (2012). “[So you Think you Know What Drives Disbursements at the IDB, Think, Think Again. . .](#)” Nota técnica No. 479. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Informes de Seguimiento del Proyecto (PMR, por sus siglas en ingles) de 487 proyectos de la cartera del Banco al 21 de Noviembre 2012. Washington, DC: BID.

Campero, T, Salazar, D. y Tachlian, E. (2013). “[Actualización de la estrategia de país con Brasil \(2012-2014\)](#)”. Documento GN-2662-4, 11 de febrero. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Campero, T, Salazar, D. y Tachlian, E. (2013). “[Actualización de la estrategia de país con México \(2012-2014\)](#)”. Documento GN-2595-3, 8 de febrero. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

### [ENCUESTA A ORGANISMOS EJECUTORES.](#)

Informe de aplicación de la Guía para [Aceptación del Uso del Sistema Nacional de Adquisiciones de Chile](#). Septiembre 2011

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE, 2013). “[Evaluación intermedia de los compromisos del noveno aumento general de recursos del BID](#)”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (2012). *2012 [Annual Business Report](#)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo

*Fecha de acceso: 1 de diciembre de 2013*

## **ANEXOS**

## ANEXO I. Estadísticas de las encuestas<sup>13</sup>

Cuadro A1.1. Estadísticas de la encuesta a jefes de equipo de proyecto

Regiones/Países	Completadas y verificadas	% de respuesta	A revisión <sup>a</sup>	En proceso <sup>b</sup>	No iniciadas	Total
<b>CAN</b>	<b>88</b>	<b>100</b>				<b>88</b>
Bolivia	25	100				25
Colombia	16	100				16
Ecuador	21	100				21
Perú	16	100				16
Venezuela	10	100				10
<b>CCB</b>	<b>46</b>	<b>96</b>		<b>2</b>		<b>48</b>
Bahamas	4	100				4
Barbados	9	100				9
Guyana	12	100				12
Jamaica	8	80		2		10
Suriname	7	100				7
Trinidad y Tobago	6	100				6
<b>CDH</b>	<b>28</b>	<b>80</b>			<b>7</b>	<b>35</b>
Haiti	28	80			7	35
<b>CID</b>	<b>126</b>	<b>91</b>	<b>11</b>	<b>1</b>		<b>138</b>
Belice	7	100				7
Costa Rica	5	63	3			8
El Salvador	7	100				7
Guatemala	11	92		1		12
Honduras	25	100				25
México	6	43	8			14
Nicaragua	28	100				28
Panamá	21	100				21
República Dominicana	16	100				16
<b>CSC</b>	<b>116</b>	<b>66</b>		<b>14</b>	<b>47</b>	<b>177</b>
Argentina	29	64		2	14	45
Brasil	47	63		5	23	75
Chile	5	100				5
Paraguay	16	80		4		20
Uruguay	19	59		3	10	32
<b>RG</b>	<b>1</b>	<b>100</b>				<b>1</b>
Regional	1	100				1
<b>Total</b>	<b>405</b>	<b>83</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>54</b>	<b>487</b>

<sup>a</sup> Los proyectos a revisión son aquellos en los que hubo diferencias de criterios entre los JEP y JO y por dificultades logísticas no fueron finalizados en Costa Rica y México.

<sup>b</sup> Los proyectos en proceso corresponden a encuestas no finalizadas en su totalidad.

<sup>13</sup> En algunos gráficos y cuadros, los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

**Cuadro A1.2. Estadísticas de la encuesta a organismos ejecutores**

Regiones/Países <sup>a</sup>	Completadas	% de respuesta	En proceso	En proceso consideradas <sup>b</sup>	Pendientes	Total
<b>CAN</b>	<b>41</b>	<b>55</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>74</b>
Bolivia	5	23	2	2	15	22
Colombia	6	55	0		5	11
Ecuador	13	68	1	1	5	19
Perú	13	87	0		2	15
Venezuela	4	57	0		3	7
<b>CCB</b>	<b>21</b>	<b>41</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>51</b>
Bahamas	0	0	4	2	3	7
Barbados	6	67	6		2	14
Guyana	2	17	2	1	8	12
Jamaica	7	70	1		2	10
Suriname	3	43	1	1	3	7
Trinidad y Tobago	3	50	1	1	2	6
<b>CDH</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>35</b>
Haití	6	17	5	4	24	52
<b>CID</b>	<b>97</b>	<b>72</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>134</b>
Belice	7	100	0		0	7
Costa Rica	7	88	0		1	8
El Salvador	5	71	0		2	7
Guatemala	9	90	0		1	10
Honduras	22	92	1	1	1	24
México	11	79	1		2	14
Nicaragua	13	48	5	3	9	27
Panamá	12	57	0		9	21
República Dominicana	11	69	0		5	16
<b>CSC</b>	<b>97</b>	<b>55</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>62</b>	<b>176</b>
Argentina	21	48	5	2	18	44
Brasil	42	56	4	3	29	75
Chile	5	100	0		0	5
Paraguay	10	53	3		6	19
Uruguay	19	70	0		8	27
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>56</b>	<b>42</b>	<b>21</b>	<b>166</b>	<b>470</b>

<sup>a</sup> Regiones: CAN: Grupo Andino; CCB: Grupo del Caribe; CDH: Departamento de País Haití; CID: América Central, México, Panamá y República Dominicana y CSC : Cono Sur.

<sup>b</sup> Del total de encuestas en proceso, solo se consideraron los resultados de 21, ya que fueron las que contestaron más allá de la pregunta 1.6. (¿El proyecto ha presentado demoras en la ejecución --desfase de más de 6 meses en el cumplimiento de sus productos y resultados-- en 2010, 2011 o 2012?). Por lo tanto, el total de encuestas consideradas para el estudio ascienden a 283.

## ANEXO II. Análisis consolidado de los factores de las encuestas<sup>14</sup>

### Cuadro A2.1. Resultados consolidados

Factor	Encuestas a JEP	%	Encuestas a OE	%	Total de las 2 encuestas	%	% Promedio ponderado por cantidad de respuestas	% Promedio ponderado por cobertura
Plazos y procedimientos de la ley de presupuesto nacional que afectan el desarrollo de los procesos de adquisiciones	15	2,2	58	5,5	73	4,2	4,6	3,4
Sistemas y subsistemas nacionales de adquisiciones que no cumplen con los estándares internacionalmente aceptados	5	0,7	17	1,6	22	1,3	1,3	1,1
<b>Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones</b>	<b>49</b>	<b>7,1</b>	<b>73</b>	<b>7,0</b>	<b>122</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>	<b>6,5</b>
<b>Controles previos del país a los procesos de adquisiciones</b>	<b>49</b>	<b>7,1</b>	<b>54</b>	<b>5,1</b>	<b>103</b>	<b>5,9</b>	<b>5,7</b>	<b>6,2</b>
Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y rotación del personal del organismo ejecutor	76	11,0	59	5,6	135	7,7	7,2	8,6
Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor	74	10,7	75	7,1	149	8,6	8,2	9,0
Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen múltiples procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones	57	8,2	114	10,9	171	9,8	10,1	9,2
Preferencia del organismo ejecutor a que el Banco lleve a cabo revisiones ex ante de los procesos de adquisiciones	22	3,2	25	2,4	47	2,7	2,6	2,7
Coordinación entre las partes interesadas, gobierno, donantes, Banco, beneficiarios	27	3,9	83	7,9	110	6,3	6,7	5,0
<b>Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor</b>	<b>57</b>	<b>8,2</b>	<b>43</b>	<b>4,1</b>	<b>100</b>	<b>5,7</b>	<b>5,3</b>	<b>6,0</b>
<b>Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar</b>	<b>50</b>	<b>7,2</b>	<b>83</b>	<b>7,9</b>	<b>133</b>	<b>7,6</b>	<b>7,7</b>	<b>7,0</b>
El plan de adquisiciones y sus actualizaciones se elaboran separados de la planificación integral del proyecto	19	2,7	36	3,4	55	3,2	3,2	3,0
Disponibilidad presupuestaria para ejecutar las adquisiciones	20	2,9	54	5,1	74	4,2	4,5	3,6
<b>Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación</b>	<b>38</b>	<b>5,5</b>	<b>52</b>	<b>5,0</b>	<b>90</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>
Los análisis de riesgo y de capacidad institucional en adquisiciones se efectúan cuando todavía no está conformada la Unidad Ejecutora/Equipos de Gestión	20	2,9	25	2,4	45	2,6	2,5	2,5
Políticas de adquisiciones del Banco	7	1,0	41	3,9	48	2,8	3,0	2,1
Uso de documentos estándar de licitación del Banco no alineados a las prácticas de los países	19	2,7	41	3,9	60	3,4	3,6	3,1
Nivel de experiencia del jefe de equipo de proyecto en adquisiciones	3	0,4	17	1,6	20	1,1	1,3	0,8
Nivel de experiencia por parte de analistas operativos que acompañan la supervisión del proyecto	6	0,9	12	1,1	18	1,0	1,1	6,1
Cantidad de recursos humanos asignados a los temas de adquisiciones del Banco	26	3,8	42	4,0	68	3,9	3,9	3,7
Oportunidad del servicio fiduciario del especialista de adquisiciones	13	1,9	8	0,8	21	1,2	1,1	1,2
Otros	40	5,8	38	3,6	78	4,5	4,3	4,0
<b>Totales</b>	<b>692</b>	<b>100</b>	<b>1,05</b>	<b>100</b>	<b>1,742</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Nota:** Este cuadro muestra la participación de cada factor según las encuestas, así como los cálculos realizados. Se consideran los 9 factores más relevantes (“Top 9”) aquellos con una participación superior al 5%. Se muestran los cálculos para los factores utilizando los siguientes métodos: i) sumatoria simple de los resultados de ambas encuestas para cada uno de los factores indagados y estructura porcentual del total; ii) ponderación de los resultados de cada factor según el porcentaje de respuestas totales obtenidas por cada encuesta respecto del total de respuestas; y iii) ponderación de los resultados de cada factor según el porcentaje de cobertura de cada encuesta. Del cuadro se puede apreciar que independientemente del método seleccionado los resultados son bastantes similares contando siempre a los 9 factores como los más relevantes.

<sup>14</sup> En algunos gráficos y cuadros, los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

**Gráfico A2.1 Frecuencia de los factores consolidados de las Encuestas (Porcentajes)**



**Nota:** Los “Top 9” se encuentran señalados y numerados entre paréntesis de acuerdo a su importancia.



## Resumen de los Factores más frecuentes

### Cuadro A2.2. Frecuencia de los “Top 9” por región y Banco

Factores	CAN	CCB	CDH	CID	CSC	Banco
Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen múltiples procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones	40	17	7	51	56	171
Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor	33	22	8	44	42	149
Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y rotación del personal del organismo ejecutor	32	15	11	40	37	135
Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar	20	15	11	47	40	133
Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones	29	11	13	38	31	122
Coordinación entre las partes interesadas, gobierno, donantes, Banco, beneficiarios	30	16	4	30	30	110
Controles previos del país a los procesos de adquisiciones	22	13	6	28	34	103
Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor	25	16	8	31	20	100
Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación	21	7	9	22	31	90
<b>Subtotal “Top 9”</b>	<b>252</b>	<b>132</b>	<b>77</b>	<b>331</b>	<b>321</b>	<b>1113</b>
<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>205</b>	<b>109</b>	<b>534</b>	<b>495</b>	<b>1742</b>

### Cuadro A2.3. Participación de los “Top 9” por región y Banco (Porcentajes)

Factores	CAN	CCB	CDH	CID	CSC	Banco
Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen múltiples procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones	10,0	8,3	6,4	9,6	11,3	<b>9,8</b>
Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor	8,3	10,7	7,3	8,2	8,5	<b>8,6</b>
Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y rotación del personal del organismo ejecutor	8,0	7,3	10,1	7,5	7,5	<b>7,7</b>
Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar	5,0	7,3	10,1	8,8	8,1	<b>7,6</b>
Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones	7,3	5,4	11,9	7,1	6,3	<b>7,0</b>
Coordinación entre las partes interesadas, gobierno, donantes, Banco, beneficiarios	7,5	7,8	3,7	5,6	6,1	<b>6,3</b>
Controles previos del país a los procesos de adquisiciones	5,5	6,3	5,5	5,2	6,9	<b>5,9</b>
Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor	6,3	7,8	7,3	5,8	4,0	<b>5,7</b>
Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación	5,3	3,4	8,3	4,1	6,3	<b>5,2</b>
<b>Subtotal “Top 9”</b>	<b>63.2</b>	<b>64.4</b>	<b>70.6</b>	<b>62</b>	<b>64.8</b>	<b>63.9</b>

**Nota:** Este cuadro muestra la participación de cada “factor” en cada región y en el total del Banco (en porcentajes). La participación se calcula como el cociente entre la frecuencia de cada factor por región y Banco, y la frecuencia total de cada región y del total del Banco, respectivamente expresada en porcentajes. La línea de sub-total muestra la participación acumulada de los “Top 9” en cada región y Banco (%)

**Cuadro A2.4. Frecuencia de los “Top 9” por sector y Banco**

<b>Factores</b>	<b>CMF</b>	<b>CTI</b>	<b>EDU</b>	<b>ENE</b>	<b>FMM</b>	<b>GDI</b>	<b>ICS</b>	<b>RND</b>	<b>SPH</b>	<b>TIU</b>	<b>TSP</b>	<b>WSA</b>	<b>Banco</b>
Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen múltiples procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones	2	6	7	17	26	2	17	24	9	7	21	33	<b>171</b>
Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor	2	2	6	13	14	1	20	20	12	5	21	33	<b>149</b>
Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y rotación del personal del organismo ejecutor	2	2	5	16	17	1	16	19	6	5	21	25	<b>135</b>
Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar	1	7	6	13	21	1	13	20	12	5	11	23	<b>133</b>
Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones	1	1	6	7	14	1	15	26	15	4	10	22	<b>122</b>
Coordinación entre las partes interesadas, gobierno, donantes, Banco, beneficiarios	2	6	5	11	14		10	13	11	4	14	20	<b>110</b>
Controles previos del país a los procesos de adquisiciones	1	5	3	7	16	1	11	13	7	4	14	21	<b>103</b>
Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor	1	3	3	13	13		11	19	6	1	13	17	<b>100</b>
Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación	1		4	5	19	1	10	15	7	1	9	18	<b>90</b>
<b>Subtotal “Top 9”</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>45</b>	<b>102</b>	<b>154</b>	<b>8</b>	<b>123</b>	<b>169</b>	<b>85</b>	<b>36</b>	<b>134</b>	<b>212</b>	<b>1.113</b>
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>46</b>	<b>85</b>	<b>163</b>	<b>230</b>	<b>9</b>	<b>191</b>	<b>260</b>	<b>135</b>	<b>56</b>	<b>218</b>	<b>329</b>	<b>1.742</b>

**Cuadro A2.5. Participación de los “Top 9” por sector y Banco**

Factores	CMF	CTI	EDU	ENE	FMM	GDI	ICS	RND	SPH	TIU	TSP	WSA	Banco
Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen múltiples procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones	10,0	13,0	8,2	10,4	<b>11,3</b>	22,2	<b>8,9</b>	<b>9,2</b>	6,7	12,5	<b>9,6</b>	<b>10,0</b>	<b>9,8</b>
Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor	10,0	4,3	7,1	8,0	<b>6,1</b>	11,1	<b>10,5</b>	<b>7,7</b>	8,9	8,9	<b>9,6</b>	<b>10,0</b>	<b>8,6</b>
Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y rotación del personal del organismo ejecutor	10,0	4,3	5,9	9,8	<b>7,4</b>	11,1	<b>8,4</b>	<b>7,3</b>	4,4	8,9	<b>9,6</b>	<b>7,6</b>	<b>7,7</b>
Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar	5,0	15,2	7,1	8,0	<b>9,1</b>	11,1	<b>6,8</b>	<b>7,7</b>	8,9	8,9	<b>5,0</b>	<b>7,0</b>	<b>7,6</b>
Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones	5,0	2,2	7,1	4,3	<b>6,1</b>	11,1	<b>7,9</b>	<b>10,0</b>	11,1	7,1	<b>4,6</b>	<b>6,7</b>	<b>7,0</b>
Coordinación entre las partes interesadas, gobierno, donantes, Banco, beneficiarios	10,0	13,0	5,9	6,7	<b>6,1</b>	0,0	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	8,1	7,1	<b>6,4</b>	<b>6,1</b>	<b>6,3</b>
Controles previos del país a los procesos de adquisiciones	5,0	10,9	3,5	4,3	<b>7,0</b>	11,1	<b>5,8</b>	<b>5,0</b>	5,2	7,1	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>	<b>5,9</b>
Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor	5,0	6,5	3,5	8,0	<b>5,7</b>	0,0	<b>5,8</b>	<b>7,3</b>	4,4	1,8	<b>6,0</b>	<b>5,2</b>	<b>5,7</b>
Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación	5,0	0,0	4,7	3,1	<b>8,3</b>	11,1	<b>5,2</b>	<b>5,8</b>	5,2	1,8	<b>4,1</b>	<b>5,5</b>	<b>5,2</b>
<b>Subtotal “Top 9”</b>	<b>65,0</b>	<b>69,6</b>	<b>52,9</b>	<b>62,6</b>	<b>67,0</b>	<b>88,9</b>	<b>64,4</b>	<b>65,0</b>	<b>63,0</b>	<b>64,3</b>	<b>61,5</b>	<b>64,4</b>	<b>63,9</b>

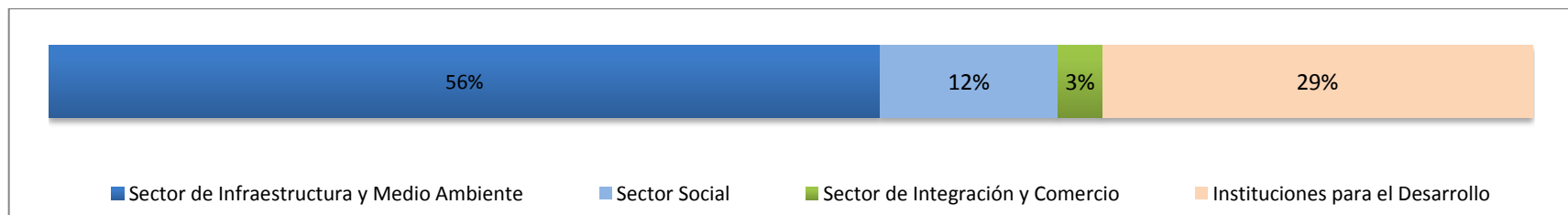
**Nota:** Este cuadro muestra la participación de cada “sector” en cada factor. La participación se calcula como el cociente entre la frecuencia de cada sector para cada factor dividida por la frecuencia total de cada factor, expresada en porcentajes. La línea de subtotal muestra la participación promedio de cada sector en el conjunto de los “Top 9”

**Cuadro A2.6. Participación de cada sector en los “Top 9”**

<b>Factores</b>	<b>CMF</b>	<b>CTI</b>	<b>EDU</b>	<b>ENE</b>	<b>FMM</b>	<b>GDI</b>	<b>ICS</b>	<b>RND</b>	<b>SPH</b>	<b>TIU</b>	<b>TSP</b>	<b>WSA</b>	<b>Banco</b>
Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen múltiples procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones	1,2	3,5	4,1	9,9	<b>15,0</b>	1,2	<b>9,9</b>	<b>15,0</b>	5,3	4,1	<b>12,3</b>	<b>19,3</b>	<b>100</b>
Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor	1,3	1,3	4,0	8,7	9,4	0,7	13,4	13,4	8,1	3,4	14,1	22,1	<b>100</b>
Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y rotación del personal del organismo ejecutor	1,5	1,5	3,7	11,9	12,6	0,7	11,9	14,1	4,4	3,7	15,6	18,5	<b>100</b>
Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar	0,8	5,3	4,5	9,8	15,8	0,8	9,8	15,0	9,0	3,8	8,3	17,3	<b>100</b>
Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones	0,8	0,8	4,9	5,7	11,5	0,8	12,3	21,3	12,3	3,3	8,2	18,0	<b>100</b>
Coordinación entre las partes interesadas, gobierno, donantes, Banco, beneficiarios	1,8	5,5	4,5	10,0	12,7	0,0	9,1	11,8	10,0	3,6	12,7	18,2	<b>100</b>
Controles previos del país a los procesos de adquisiciones	1,0	4,9	2,9	6,8	15,5	1,0	10,7	12,6	6,8	3,9	13,6	20,4	<b>100</b>
Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor	1,0	3,0	3,0	13,0	13,0	0,0	11,0	19,0	6,0	1,0	13,0	17,0	<b>100</b>
Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación	1,1	0,0	4,4	5,6	21,1	1,1	11,1	16,7	7,8	1,1	10,0	20,0	<b>100</b>
<b>Sub-Total “Top 9”</b>	<b>1,2</b>	<b>2,9</b>	<b>4,0</b>	<b>9,2</b>	<b>13,8</b>	<b>0,7</b>	<b>11,1</b>	<b>15,2</b>	<b>7,6</b>	<b>3,2</b>	<b>12,0</b>	<b>19,0</b>	<b>100</b>

**Nota:** Este cuadro muestra la participación de cada “sector” en cada factor. La participación se calcula como el cociente entre la frecuencia de cada sector para cada factor dividida por la frecuencia total de cada factor, expresada en porcentajes. La línea de subtotal muestra la participación promedio de cada sector en el conjunto de los “Top 9”.

**Gráfico A2.3. Participación de cada gerencia de sector en los “Top 9” (Porcentajes)**



**Fuente:** Elaboración en base a los resultados consolidados de las encuestas.

### ANEXO III. Posibles causas y efectos de los Top 9

Factor No./Descripción	Posibles causas según encuestas a JEP y OE	Posibles consecuencias según encuestas a JEP y OE
<b>Procedimientos internos del organismo ejecutor que incluyen procesos de autorizaciones rígidos y demasiado verticales para adquisiciones (10 % del total de los factores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de una adecuada organización y definición de funciones en el organismo ejecutor (34%).</li> <li>- Ausencia de claridad en las responsabilidades del organismo ejecutor (34%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragmentación de la responsabilidad en el proceso de toma de decisiones, incurriendo en atrasos en la ejecución de los proyectos (51%).</li> <li>- Mayores costos transaccionales para el organismo ejecutor y el Banco (20%).</li> </ul>
<b>Proceso de planificación de las adquisiciones por parte del organismo ejecutor (9% del total de los factores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escaso conocimiento del organismo ejecutor en planificación de adquisiciones (45%).</li> <li>- No se utilizan herramientas de planificación, en forma integrada con la Matriz de Resultados, POA y PA que permita el seguimiento y monitoreo (35%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencias en pronosticar desembolsos (44%).</li> <li>- Continuas actualizaciones del plan de adquisiciones que infiere una planeación inadecuada (49%).</li> </ul>
<b>Nivel de experiencia para gestionar adquisiciones y alta rotación del personal del organismo ejecutor (8% del total de los factores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personal del organismo ejecutor con escaso conocimiento técnico y experiencia en adquisiciones (61%).</li> <li>- Servicio civil o carrera administrativa inexistente o en desarrollo incipiente (26%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiempo de ejecución de procesos mayores a los planeados para: i) preparar especificaciones técnicas; ii) evaluar ofertas (desde la apertura de ofertas hasta la presentación del informe de evaluación), y iii) firma de contratos (45%).</li> <li>- La afectación en la oportunidad, calidad y costos de los procesos de adquisiciones y en los tiempos de ejecución del proyecto (20%).</li> <li>- Limitada planificación y ejecución de los procesos de las adquisiciones (15%).</li> <li>- Dificultad para construir capacidad en el organismo ejecutor (15%).</li> </ul>
<b>Estimación de la duración del proyecto, en la fase de diseño, bajo la presunción de un período de ejecución contractual estándar (8% del total de los factores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los tiempos programados inicialmente no se estiman de acuerdo con las necesidades de los proyectos y los tiempos de los procesos de adquisiciones (85%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los proyectos no se ejecutan en los plazos previstos (91%).</li> </ul>
<b>Participación escasa de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones (7% del total de los factores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El nivel de confianza del sector privado en los procesos de adquisiciones públicas (27%).</li> <li>- Falta de estudios de precios de mercado (16%).</li> <li>- Falta de claridad de las especificaciones técnicas y responsabilidades contractuales de los contratistas (14%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Licitaciones declaradas desiertas (30%).</li> <li>- Atrasos en el cumplimiento de cronogramas acordados debido a la necesidad de realizar nuevas convocatorias (25%).</li> <li>- La reducción de la competencia y el incremento de costos estimados (15%).</li> </ul>
<b>Coordinación entre las partes interesadas (6% del total de los factores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiencias en la comunicación y priorización de actividades de los actores involucrados (63%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demoras en la toma oportuna de decisiones (86%).</li> </ul>
<b>Controles previos del país a los procesos de adquisiciones (6% del total de los factores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retraso causado por los controles internos para la toma de decisiones (41%).</li> <li>- Normas y procedimientos institucionales del país (36%).</li> <li>- Numerosas instancias intermedias de control debido a la falta de confianza en la institucionalidad del país (14%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desfase en el cronograma de ejecución del proyecto (58%).</li> <li>- El organismo ejecutor no puede tomar medidas en tiempo y forma y se demora el procesamiento de adquisiciones (22%).</li> <li>- Tiempos programados en el diseño del proyecto no tienen en cuenta los plazos de los controles previos vigentes en el país (16%).</li> </ul>

Factor No./Descripción	Posibles causas según encuestas a JEP y OE	Posibles consecuencias según encuestas a JEP y OE
<b>Capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del organismo ejecutor (6% del total de los factores )</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiente seguimiento de la ejecución del contrato y del desempeño de los contratistas (54%).</li> <li>- Ausencia de claridad del objetivo y alcance en la supervisión de los contratos por parte del contratante (31%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demoras en la firma de los contratos y la implementación del proyecto (29%).</li> <li>- Prórrogas en la ejecución de contratos, extendiendo lo originalmente pactado con ampliaciones de montos y cantidades por inadecuada supervisión por parte del contratante (36%).</li> <li>- Parálisis y demoras en la ejecución del proyecto, por inadecuado empleo de los mecanismos de resolución de conflictos contractuales (28%).</li> </ul>
<b>Nivel de madurez de los proyectos al momento de la aprobación de la operación (5% del total de los factores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Premura para la generación y aprobación de operaciones (44%).</li> <li>- Falta de estudios de preinversión para el diseño del proyecto (32%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demoras en los tiempos planificados para la ejecución y necesidad de prórrogas (25%).</li> <li>- Proyectos que terminan de diseñarse durante la ejecución (37%).</li> <li>- Sobrecostos por ampliaciones de contratos por tareas adicionales y/o desfase de los costos del proyecto (31%).</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración en base a datos de las encuestas.