

Delegando la gestión técnica, administrativa, legal y financiera de programas de inversión en un fiduciario y un gestor

Lecciones del caso de Costa Rica

Marcos Camacho
Hadda Muñoz
Álvaro Borbón
Greivin Mora
Pablo Pereira

Departamento de Países de
Centroamérica, México,
Panamá y la República
Dominicana

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1259

Delegando la gestión técnica, administrativa, legal y financiera de programas de inversión en un fiduciario y un gestor

Lecciones del caso de Costa Rica

Marcos Camacho

Hadda Muñoz

Álvaro Borbón

Greivin Mora

Pablo Pereira

Marzo, 2017

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

Delegando la gestión técnica, administrativa, legal y financiera de programas de inversión en un fiduciario y un gestor: lecciones del caso de Costa Rica / Marcos Camacho, Hadda Muñoz, Alvaro Borbón, Greivin Mora y Pablo Pereira.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1259)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development projects-Costa Rica-Management. 2. Project management-Costa Rica. 3. Public-private sector cooperation-Costa Rica. I. Camacho, Marcos. II. Muñoz, Hadda. III. Borbón, Alvaro. IV. Mora, Greivin. V. Pereira, Pablo. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centro América, México, Panamá y la República Dominicana. VII. Serie.

IDB-TN-1259

Palabras Claves: Infraestructura, Programas de Inversión, Gestión de Proyectos, Problemas de Ejecución, Fiduciario, Gestor, Gestión Privada de Proyectos

Clasificación JEL: H43

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son 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.



Resumen Ejecutivo*

Históricamente, la cartera de Costa Rica ha sido identificada como de bajo desempeño en términos de edad del portafolio y porcentaje de desembolsos. En efecto, programas de inversión bajo la ventanilla soberana del Banco han enfrentado prórrogas, en promedio, del 79.1% del plazo original, lo que afectó negativamente no sólo el desempeño sino el impacto económico y social esperado de tales operaciones. En particular, programas de inversión por montos superiores a US\$ 100 millones han requerido prórrogas superiores al 100% del plazo original. Esta Nota Técnica efectúa un análisis exhaustivo de los problemas de ejecución y los esquemas de gestión aplicados en el país. Se observa que a pesar de haberse probado esquemas de ejecución alternativos y de fortalecimiento institucional, las debilidades de los Organismos Ejecutores no fueron cabalmente superadas en lo que hace a la planificación, programación, gestión y monitoreo de este tipo de programas. Se plantea que delegar la gestión operativa en un Fiduciario y/o Gestor representa un esquema institucional superador, capaz de alinear incentivos y penalidades para una ejecución y gestión más eficiente. Los recientes avances verificados en este sentido en el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) indican que este esquema ha pasado la prueba de mercado. Se propone este mecanismo de gestión privado (una asociación público-privada) con tres opciones alternativas, detallando aspectos institucionales, contractuales y de contratación que se esperan guíen la aplicación de este mecanismo para mejorar el desempeño de la cartera del Banco en Costa Rica u otros países.

* Se agradecen las contribuciones a quienes hicieron aportes y comentarios, particularmente a Susana Aliano (Consultora) y Mauro Brusa (Consultor).

Índice

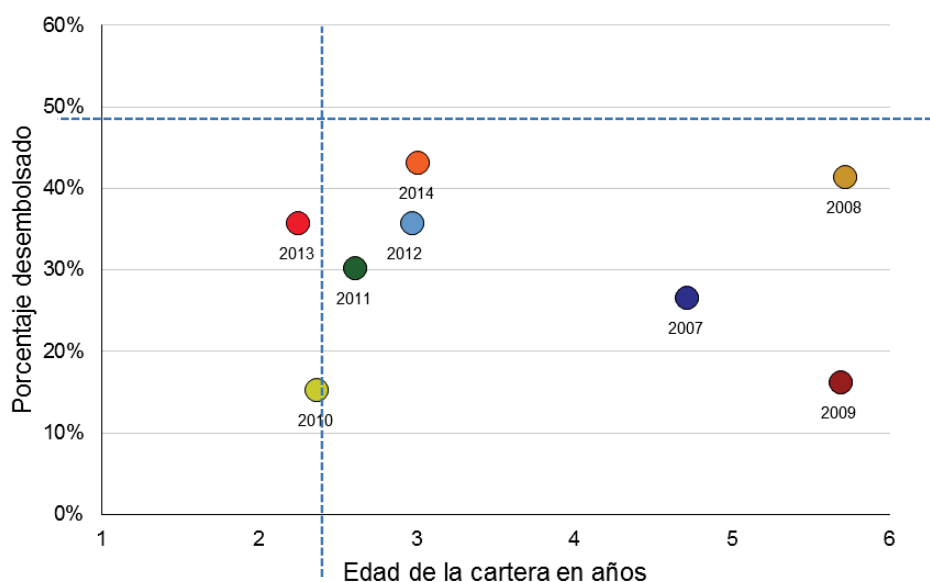
Resumen Ejecutivo	3
I. La ejecución de programas de inversión en Costa Rica.....	5
1.1. Desempeño de la cartera – visión retrospectiva	5
1.2. Mecanismos de ejecución y fortalecimiento aplicados	9
1.3. Diagnóstico de los problemas centrales que afectan la ejecución de programas de inversión	15
II. Mecanismo Propuesto alternativo de Gestión de Programas: Gestor, Fiduciario Financiero y Fideicomiso de Gestión	17
2.1. Modalidades y estructuras organizacionales	17
2.2. Lineamientos generales y específicos para implantar el modelo de Gestión propuesto	23
2.3 Esquema organizacional del Mecanismo Propuesto	29
2.3.1 Comité de Administración y Supervisión (CAS)	29
2.3.2 Unidad Ejecutora del Programa (UEP)	30
2.3.2.1 Unidades Supervisoras (US).....	32
2.3.2.2 Comisión de Contrataciones (CC).....	33
2.3.3 Comité de Gestión y Monitoreo (CGM)	34
2.3.4 Comité de Dirección y Fiscalización (CDF)	35
2.4 Esquemas de pago del Mecanismo Propuesto.....	36
2.4.1. Opción de pago en función de precios fijos de gestión	40
2.4.2. Opción de pago en función de porcentajes	41
III Evaluación económica, conclusiones y recomendaciones	43
3.1. Evaluación económica del Mecanismo Propuesto (Caso PIT).....	43
3.1.1. Costos de Gestión	43
3.1.2. Disponibilidad de infraestructura	44
3.1.3. Rentabilidad económica del Proyecto Evaluado.	45
3.2. Conclusiones y Recomendaciones.....	46
ANEXO 1. Análisis histórico de la ejecución de LAS operaciones en Costa rica.....	59
ANEXO II	75

I. La ejecución de programas de inversión en Costa Rica

1.1. Desempeño de la cartera – visión retrospectiva

Típicamente, el Banco mide el desempeño de la ejecución de la cartera a través de dos indicadores básicos: i) la edad del portafolio de proyectos, y ii) el porcentaje desembolsado. La métrica asume que todos los programas cuentan con un plazo de ejecución cercano a los 5 años (oscilando entre los 4 y 6 años²), por lo que es esperable que carteras con operaciones que tienen una edad promedio mayor a 2,5 años hayan desembolsado en promedio más del 50% de los fondos del préstamo. Bajo estos criterios, la cartera de Costa Rica ha sido tradicionalmente identificada como de bajo desempeño, tal como se ilustra en el Gráfico 1:

**Gráfico 1. Evolución del desempeño de la cartera de Costa Rica
(2007-2014)**



² El plazo más usual para programas aprobados recientemente es de 5 años, con algunas excepciones de programas de 6 años, mientras que los programas más antiguos presentan usualmente plazos originales de ejecución de 4 años.

Fuente: Elaboración propia con información de “*PISTA Portal Page*”³.

Aun cuando el análisis de la evolución del desempeño muestra una mejora con respecto a la edad de la cartera a partir del año 2010⁴, persiste un bajo porcentaje de ejecución de los desembolsos y una edad promedio de la cartera superior a la deseada. De acuerdo al informe de la Oficina de Planeamiento Estratégico y Efectividad en el Desarrollo (SPD)⁵, Costa Rica desembolsa en promedio casi un 25 % menos respecto de la curva promedio de desembolsos del BID y tiene un atraso de aproximadamente 75 % con respecto al plazo originalmente planeado (mediana de 7 años vis-a-vis el promedio de 4 años).

El cuadro A1.1 muestra un resumen de los datos y resultados obtenidos del estudio de la ejecución de todas las operaciones de inversión con garantía soberana para el caso de Costa Rica. Se destaca que en el 86,4 % de las operaciones se autorizaron prórrogas al plazo de ejecución que, en promedio, equivalieron a un 79 % del plazo original. Esto significa que una operación típica en Costa Rica, con un plazo original de ejecución de 5 años, se ejecuta en un plazo promedio de aproximadamente 9 años.

Cuadro A1.1: Resumen de resultados del estudio de la ejecución para todas las operaciones analizadas en Costa Rica

Operaciones analizadas	44
Operaciones con prórroga	38
Porcentaje de operaciones con prórroga	86,4%

³ Desempeño en términos de la relación de porcentaje desembolsado de la cartera y edad de la cartera para Costa Rica, al 30 de abril de 2015. Extraído el 15 de mayo de 2015: <http://edwbip.iadb.org/cognos8/cgi-bin/cognos.cgi#>.

⁴ Nótese que la aprobación de nuevas operaciones desde el 2010 contribuyó a mejorar la edad de la cartera, en particular luego de una etapa de pocas aprobaciones en el periodo previo a dicho año.

⁵ Office of Strategic Planning and Development Effectiveness: SPD, por su sigla en inglés.

Factor ⁶	Prórroga en meses	Prórroga como % del plazo original
Promedio	40,5 meses	79,1%
Mediana	34,5 meses	67,7%
Desviación estándar	24,8 meses	47,7%
Prórroga mínima	4,0 meses	8,3%
Prórroga máxima	100,0 meses	208,3%

Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

Analizando específicamente los programas desarrollados en Costa Rica por el Departamento de Infraestructura y Ambiente (INE)⁷, el cual aglutina los programas que usualmente involucran el financiamiento de la construcción y/o mejora de obras, se observan a partir del cuadro A1.2 similares conclusiones: se han otorgado prórroga al plazo original de ejecución en 83,9% de las operaciones INE, con prórrogas promedio de 75,3% del plazo original.

Cuadro A1.2: Resumen de resultados del estudio de la ejecución para las operaciones de INE en Costa Rica

Operaciones analizadas	31
Operaciones con prórroga	26
Porcentaje de operaciones con prórroga	83,9 %

Factor ⁸	Prórroga en meses	Prórroga como % del plazo
---------------------	-------------------	---------------------------

⁶ El cálculo del promedio, mediana, desviación estándar y máximo/mínimo considera únicamente las operaciones que presentaron prórrogas durante el periodo de análisis.

⁷ Un 70% de las operaciones analizadas corresponden al departamento de INE.

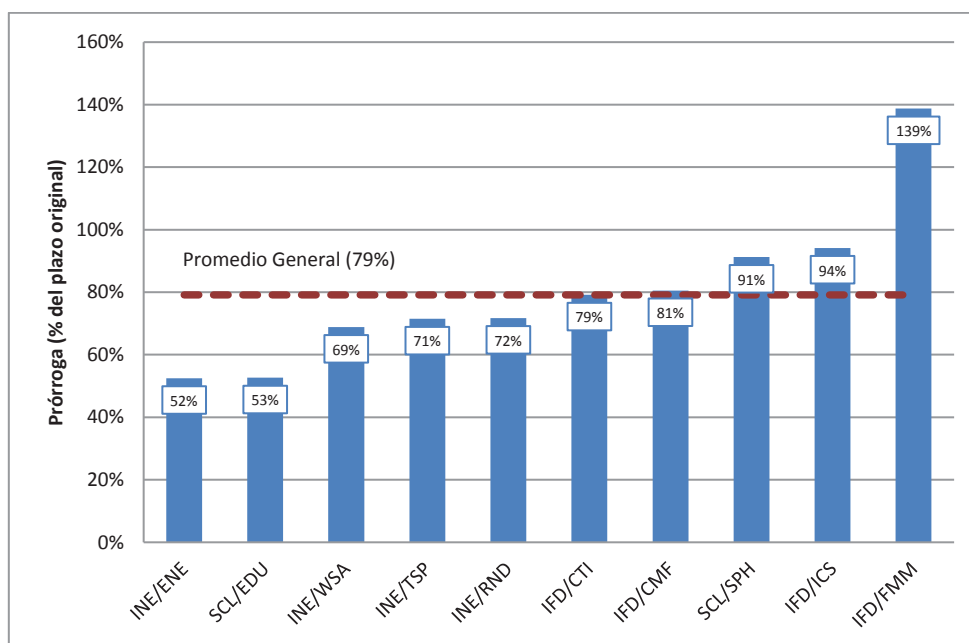
⁸ El cálculo del promedio, mediana, desviación estándar y máximo/mínimo considera únicamente las operaciones que presentaron prórrogas durante el periodo de análisis.

		original
Promedio	38,0 meses	75,3%
Mediana	31,0 meses	65,0%
Desviación estándar	24,2 meses	47,7%
Prórroga mínima	8,0 meses	13,3%
Prórroga máxima	100,0 meses	208,3%

Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

Las prórrogas promedio por operaciones de cada División se presentan a continuación:

Gráfico A1.4: Prórroga promedio para operaciones de cada División



Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

Al considerar la relación entre el monto de la operación y la existencia en ellas de prórroga en el plazo de ejecución original, se puede observar en el cuadro A1.3 que sólo las operaciones con montos aprobados inferiores a US\$10 millones no han requerido prórrogas. Aunque para operaciones con montos superiores a los US\$10 millones la

prórroga requerida varía en su magnitud, para operaciones con montos superiores a US\$100 millones, en promedio, se ha requerido prórrogas superiores al 100% del plazo original, lo que demuestra la debilidad histórica del país para ejecutar programas grandes de inversión utilizando los mecanismos de ejecución tradicionales⁹.

Cuadro A1.3: Clasificación de las prórrogas por monto de la operación

		Categoría de monto de la operación (Millones de dólares)				
		0 a 9,99	10 a 19,99	20 a 29,99	30 a 99,99	mas de 100
Operaciones en el rango		14	11	10	6	3
Operaciones con prórroga en el rango		8	11	10	6	3
Porcentaje de operaciones con prórroga		57.1%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Promedio de prórroga (sólo operaciones con prórroga)	meses	24.4	37.5	52.2	40.2	56.7
	% del plazo original	51.0%	77.3%	101.5%	67.5%	109.4%
Prórroga máxima	meses	60.0	78.0	100.0	84.0	81.0
	% del plazo original	125.0%	162.5%	208.3%	140.0%	125.0%

Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

En el Anexo 1 se incluye un análisis histórico exhaustivo de la ejecución de programas de inversión en Costa Rica.

1.2. Mecanismos de ejecución y fortalecimiento aplicados

Varios estudios realizados por el Banco¹⁰ analizaron la ejecución de la cartera del Banco, identificando si las demoras se relacionaban a factores atribuibles a adquisiciones

⁹ Todas las operaciones con montos superiores a US\$100 millones corresponden a programas de infraestructura.

¹⁰ Los estudios son los siguientes: Disposiciones de Adquisiciones para Agilizar la Ejecución de Proyectos en Países FOE. Casos: Nicaragua, Honduras, Guyana, Bolivia, Guatemala y Paraguay. Informe General Consolidado. Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre 2012; Informe Final-Fase I. Estudio de los Factores Relacionados con Adquisiciones que afectan la ejecución de las operaciones con garantía soberana; Propuestas de mejoras a los problemas operativos asociados a la ejecución de operaciones de la cartera BID en Guatemala. Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala, 2013; Apoyo a la propuesta de simplificación

(asociadas a debilidades institucionales) y/o la administración del contrato adjudicado. De la encuesta realizada a cada jefe de equipo de 487 proyectos activos del Banco se determinó que el 41% de las demoras se ligaron a demoras en la aprobación del contrato de préstamos, la firma del contrato y/o el logro de la elegibilidad para desembolsos, en tanto que el 30% obedecía a debilidades de los Organismos Ejecutores (OE) en las siguientes áreas principales:

- Falta de experiencia y conocimiento del ejecutor para gestionar adquisiciones y alta rotación del personal del ejecutor,
- Deficiencia en la planificación de las adquisiciones por parte del ejecutor,
- Falta de capacidad en la administración y supervisión de contratos por parte del ejecutor,
- Escasa participación de contratistas y proveedores en los procesos de adquisiciones
- Existencia de extensos controles previos del país (internos, externos o interinstitucionales) a los procesos de adquisiciones,
- Falta de madurez de los proyectos y/o deficiencias en el diseño técnico, presupuesto y arreglos de ejecución al momento de la aprobación de la operación,
- Fallas en la coordinación entre las Partes Interesadas (Gobierno, Banco, Beneficiarios), y
- Disponibilidad presupuestaria del país para ejecutar las adquisiciones.

Para atender estas debilidades, cinco tipos de Mecanismos de Ejecución han sido tradicionalmente utilizados en Costa Rica:

- a) Organismo Ejecutor con sus dependencias (OED): corresponde al mecanismo que utiliza las dependencias del Organismo Ejecutor, usualmente un Ministerio, para

de aspectos de ejecución y fiduciarios de proyectos en países FOE. Banco Interamericano de Desarrollo, versión julio 2012.

la ejecución del programa, sin conformar una unidad coordinadora o ejecutora específica.

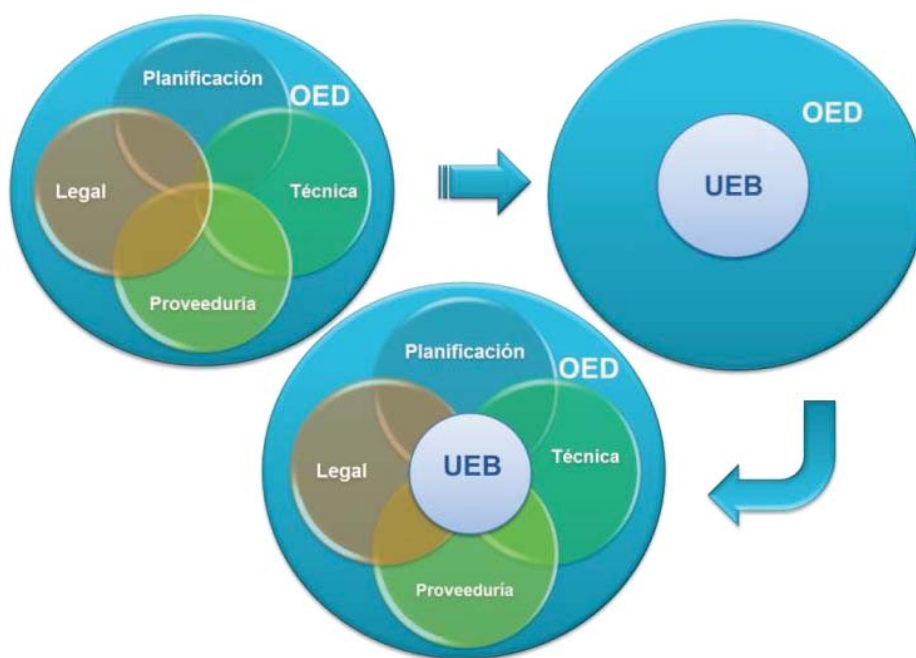
- b) Unidad Ejecutora Burbuja (UEB): la gestión del programa se realiza utilizando una unidad ejecutora (UE) integrada con personal del organismo ejecutor, con o sin la participación de consultores externos, que se pueden apoyar en las dependencias del organismo para la ejecución de ciertas actividades.
- c) Unidad Ejecutora Desconcentrada (UED): la gestión del programa se realiza utilizando una unidad ejecutora creada como ente desconcentrado con capacidad de ordenar gastos.
- d) Unidad Coordinadora con Unidades Ejecutoras (UCE): la gestión del programa se realiza utilizando unidades ejecutoras encargadas de Componentes o Productos específicos del Programa y coordinadas entre sí por medio de una unidad coordinadora. Tanto las unidades ejecutoras como la coordinadora están integradas por personal del organismo ejecutor.
- e) Fideicomiso (F): se designa a un fiduciario como prestatario como prestatario y ejecutor del programa, con un contrato de garantía del GCR.

La experiencia en Costa Rica ha mostrado que mediante la aplicación del OED se experimentaron problemas de gestión. Primordialmente, se han observado retrasos ocasionados por la dificultad para establecer las prioridades ante la concurrencia de actividades propias del programa y actividades ordinarias del organismo, procesos de gestión poco claros que involucran una numerosa cantidad de instancias dentro del mismo ministerio u organismo ejecutor (dependencias de planificación, contratación, técnicas, legales, administrativas y de control financiero) y mezcla de políticas nacionales con las del Banco.

Con el afán de solventar estos problemas se ha recurrido a mecanismos de ejecución orientados a contar con una unidad ejecutora dotada de especialistas (UEB), pero la

dificultad práctica para designar funcionarios de manera exclusiva a los programas o financiar e implementar eficazmente la contratación de consultores, así como para supervisar a los funcionarios y especialistas contratados, ha conducido a la conformación de UE sin suficiente personal idóneo. Estos problemas de contratación y supervisión de las UEB han provocado que requieran el apoyo de las dependencias propias del OE para ejecutar las tareas del programa, con dificultades de gestión similares al caso de utilización del OED, especialmente al no quedar debidamente establecidas y delimitadas las responsabilidades y actividades que le competen a los funcionarios de la UE y a las dependencias del OE. Se ha experimentado también el agravante de que los funcionarios de las dependencias del OE muchas veces sobreponen la prioridad de otras actividades y dejan rezagadas las requeridas para la ejecución de los programas. En definitiva, según se muestra en la figura 1, la utilización de una UEB ha conducido generalmente a un mecanismo de ejecución híbrido que mezcla ambos mecanismos (OED y UEB).

Figura 1: Mecanismos de ejecución tradicionales



Fuente: Elaboración propia

La Unidad Ejecutora Desconcentrada (UED) tampoco resultó un mecanismo de gestión de programas capaz de atender los problemas enfrentados. Los Programas 1284/OC-CR¹¹ y 1377/OC-CR¹² utilizaron dicho mecanismo y resultaron ser dos de las operaciones con mayores plazos de extensión en la historia reciente de ejecución en el país. En estos casos, la combinación de varios factores tales como: i) la falta de apropiación del proyecto por parte de las autoridades relacionadas con el mismo, ii) la independencia de la UED en temas de organización y de rendición de cuentas, que llevó a sus responsables muchas veces a tomar decisiones no alineadas con las políticas del sector en que se desarrollaba el programa, y iii) esquemas de remuneración con base en el tiempo laborado y no por producto; propiciaron incentivos incorrectos, lo que a su vez incidió en plazos de ejecución mayores a los definidos en el diseño de la operación.

¹¹ Programa de Regularización de Catastro y Registro.

¹² Programa de Modernización Judicial II.

La utilización de una Unidad Coordinadora con Unidades Ejecutoras (UCE) para la ejecución de programas ha tenido resultados satisfactorios, con plazos de ejecución aceptables. No obstante, sólo ha podido aplicarse al caso de una institución del sector público descentralizada, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), pues esta organización no presenta las limitaciones usuales del sector público, particularmente en cuanto a la asignación de personal y de otros recursos a la gestión de los proyectos. No obstante, esta experiencia ha sido difícil de replicar en organismos ejecutores que sí tienen este tipo de restricciones.

El Mecanismo de Ejecución por medio de un Fideicomiso (F) sólo ha sido implementado en un programa del Banco (CR-L1053)¹³. Su principal característica ha sido la conformación de una UE autosuficiente, externa al organismo ejecutor, contratada por el fiduciario para que se haga cargo de la gestión del programa, en tanto que el fiduciario se encarga del manejo y la administración de los fondos del préstamo. Aunque en Costa Rica se han utilizado mecanismos similares para el desarrollo de proyectos de infraestructura pública y privada los resultados han sido mixtos. En la experiencia del Banco este mecanismo ha requerido un fuerte trabajo previo para definir claramente los roles y las responsabilidades de cada uno de los actores que intervienen en este tipo de esquemas, siendo a su vez necesario contar con un manual operativo detallado para definir cada uno de los procesos de gestión y, de esa forma, evitar que las interacciones entre actores generen confusión y atrasos en la ejecución.

En términos generales, ninguno de los mecanismos de ejecución analizados ni las soluciones mixtas ensayadas han permitido sortear los problemas en la formulación, gestión y contratación de los proyectos, así como las debilidades en su control y supervisión.

A lo anterior se debe sumar que el esquema de fortalecimiento institucional que se ha venido aplicando no ha tenido los resultados esperados en cuanto a la mejora de la ejecución de los programas pues no considera el hecho de que la estructura orientada a proyectos, requerida para ejecutar eficientemente los programas del Banco, es difícilmente compatible con las organizaciones funcionales de las instituciones ejecutoras. Es más, el

¹³ Programa Construyendo y Equipando la Infraestructura Escolar.

mecanismo UCE, que utiliza el ICE, en gran medida, ha sido eficaz porque busca compatibilizar su organización funcional con una orientada a proyectos.

En conclusión, la utilización de los Mecanismos de Ejecución tradicionales (OED y UEB) y el esquema de fortalecimiento institucional implementado en los programas de inversión en Costa Rica no han producido los resultados buscados, particularmente en términos de plazos de ejecución y porcentaje de desembolsos de la cartera activa del Banco.

1.3. Diagnóstico de los problemas centrales que afectan la ejecución de programas de inversión

A fin de evaluar mecanismos de ejecución alternativos, se desarrolló un estudio exhaustivo sobre los problemas que afectan la gestión de la cartera del Banco en Costa Rica. De 37 restricciones identificadas en el **Anexo II**, 25 fueron asociadas al esquema o estructura de organización adoptada para la ejecución de los Programas de inversión. Estas debilidades institucionales afectan notablemente los plazos, costos, alcance y calidad de las operaciones. Seis tipos de impedimentos principales pueden identificarse:

a) Limitaciones del organismo ejecutor para proveer las condiciones necesarias para una buena gestión de los programas

Tal como se describe en 1.2 la mayoría de los problemas identificados corresponden con esta categoría y están relacionados con las limitaciones ligadas a la planificación, gestión, licitación y adquisiciones de los programas. Las mismas se han visto magnificadas por las restricciones presupuestarias a las que están sometidos la mayoría de los organismos ejecutores, las cuales han impedido que puedan salvar estas limitaciones con la contratación de personal temporal (consultores) que pueda dedicarse en forma exclusiva al programa.

b) Deficiencias en las competencias del organismo ejecutor y la unidad ejecutora para la gestión de los proyectos y en el desarrollo en sí de la gestión

Las deficiencias en las competencias han sido otro de los grandes problemas identificados. Una de las actividades que más impacta la ejecución de programas de infraestructura corresponde al desarrollo de los estudios básicos de ingeniería y diseños requeridos para iniciar la contratación de los proyectos, los cuales en muchas ocasiones

presentan importantes deficiencias técnicas y/o atrasos cuando son desarrollados por las unidades funcionales del OE¹⁴.

c) Relativos a la toma de decisiones

En la toma de decisiones se han identificado problemas, particularmente en la definición de roles de los actores involucrados en la ejecución de los programas, lo cual confunde las responsabilidades relativas a la toma de decisiones, generando atrasos o impactando la calidad de los productos de los programas.

d) Selección del Mecanismo de Ejecución

Uno de los principales problemas identificados corresponde a la ausencia de un proceso estructurado para la definición de un mecanismo de ejecución idóneo y específico para cada programa de manera previa a la aprobación del mismo, que considere las experiencias anteriores de ejecución en el país y las capacidades y limitaciones reales del OE. Esta Nota Técnica tiene como fin ofrecer recomendaciones en esta área.

e) Relativos a la ratificación de los programas y al cumplimiento de condiciones previas, incluyendo la conformación de la UEP

Durante la etapa de ratificación de los programas por parte de la Asamblea Legislativa y el cumplimiento de las Condiciones Previas se ha identificado como uno de los principales problemas la dificultad del OE para conformar la UE del Programa dentro del plazo establecido y, en ocasiones, haber iniciado la ejecución con una UE incompleta.

f) Relativos a la institucionalidad

A pesar de la innumerable cantidad de esfuerzos efectuados por el Banco y otras instituciones se ha identificado que los resultados obtenidos en materia de fortalecimiento institucional han sido limitados., por lo que cualquier propuesta de mejora debería proponer innovadoras formas de fortalecimiento.¹⁵

¹⁴ En los casos que los estudios sean desarrollados por una firma, también se presentan deficiencias en la definición de los TDR para la contratación respectiva y en la detección oportuna de errores por parte de los funcionarios que verifican el cumplimiento respectivo.

¹⁵ Las propuestas de mejoras buscan contemplar lo establecido en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 2005 (<http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>), el Programa de Acción de Accra, 2008 (<http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>) y el Cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Busan, 2011. (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>).

II. Mecanismo Propuesto alternativo de Gestión de Programas: Gestor, Fiduciario Financiero y Fideicomiso de Gestión

2.1. Modalidades y estructuras organizacionales

Esta nota propone como modelo alternativo de ejecución la delegación de la Gestión Técnica y Financiera de Programas de inversión en un Fiduciario y en un Gestor, manteniendo el rol de toma de decisiones y de la guía estratégica del Programa en el Organismo Ejecutor. Esta delegación podría realizarse de tres maneras diferentes, tal como se presenta en la Figura 2¹⁶:

- **Empresa de gestión:** el Organismo Ejecutor administra los fondos del Préstamo y contrata un Gestor.
- **Gestor y Fideicomiso Financiero:** el Organismo Ejecutor contrata un Gestor y un Fiduciario Financiero.
- **Fideicomiso de Gestión:** el Organismo Ejecutor contrata un Fiduciario para la Gestión.

Se entiende que estos mecanismos ofrecen las siguientes ventajas comparativas principales:

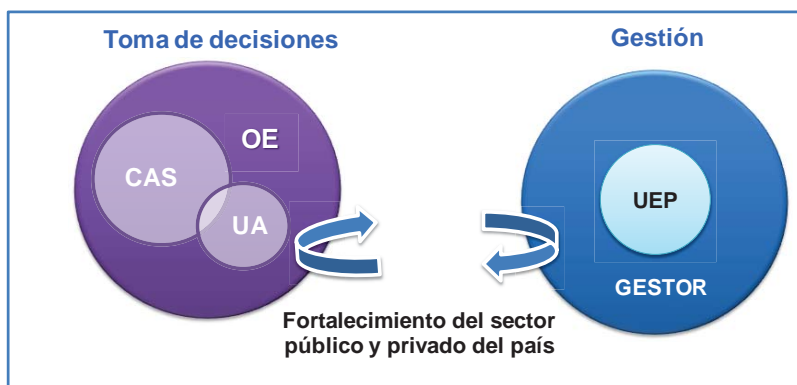
- (a) **Transferencia de riesgo al Gestor por atrasos en la Gestión Técnica:** dado que los pagos a la empresa de gestión y/o fiduciarios se efectúan en función de entregables, se transfiere el riesgo de la Gestión del programa (método de compensación por desempeño). Se espera que todo esfuerzo para evitar negociaciones futuras de los pagos que recibirá el Gestor contribuya a garantizar la transferencia de riesgo deseada, motivando al Gestor para que el Programa se ejecute en el menor plazo posible;

¹⁶ Las propuestas de soluciones que permitieron la definición de estas alternativas se encuentran en el Anexo II.

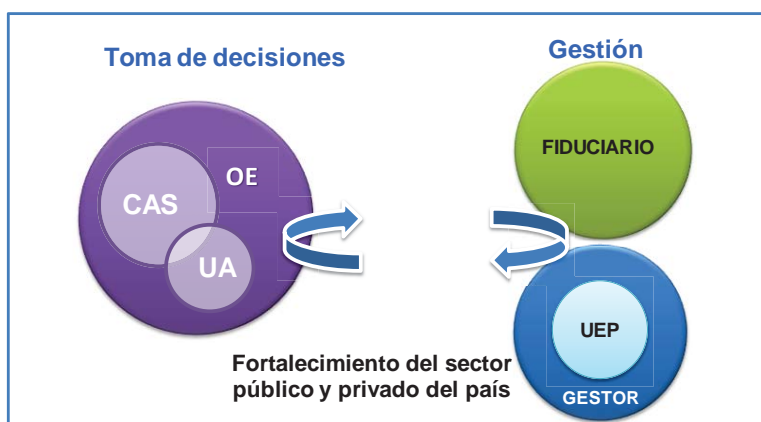
- (b) **Competencia:** los procesos de contratación serán competitivos, siendo de aplicación la Política de Adquisiciones del Banco;
- (c) **Previsibilidad:** la forma de pago debe estar establecida previamente, permitiendo que la construcción de la oferta por parte de los oferentes considere que no se puedan hacer negociaciones posteriores a la adjudicación. Esto también implica una definición clara de cuál es el trabajo que deberá realizar el gestor;
- (d) **Simplicidad.** La forma de pago debe obedecer a un mecanismo fácil de entender y aplicar por las partes, tanto a la hora de construir la oferta por parte de los oferentes como a la hora de calcular los pagos durante la ejecución. Toda la información necesaria para determinar si un pago procede o no, así como para la estimación del monto respectivo, debe ser información clara y objetiva que no esté sujeta a interpretación ni a cálculos complejos.
- (e) **Flexibilidad:** el mecanismo debe ser diseñado para tratar las modificaciones del Plan de inversión de un Programa, evitando ex ante la necesidad de renegociaciones durante la ejecución;

Figura 2: Esquemas de las modalidades del Mecanismo Propuesto

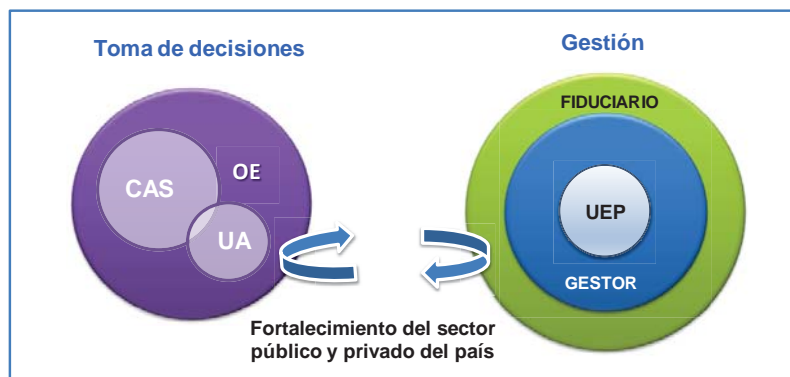
Opción 1: Organismo Ejecutor administra los fondos del préstamo y contrata un Gestor



Opción 2: Organismo Ejecutor contrata un Fiduciario Financiero y un Gestor



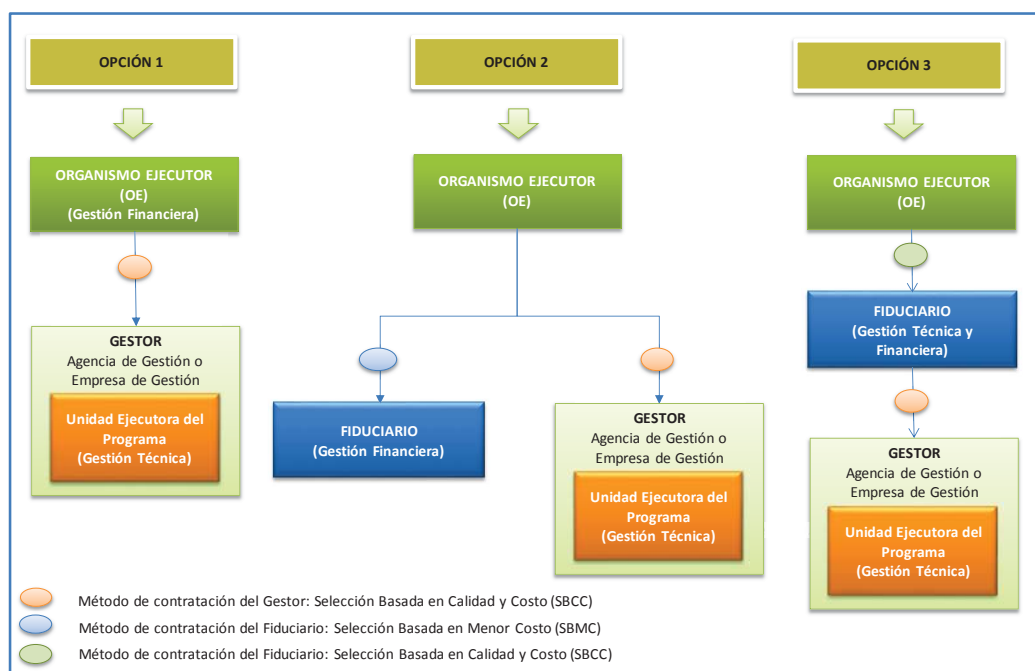
Opción 3: Organismo Ejecutor contrata un Fideicomiso de Gestión



Fuente: Elaboración propia

En la figura 3 se sintetizan los métodos de contratación que se deben utilizar siguiendo las normas del Banco para las contrataciones en su caso de la Empresa de Gestión, el Fiduciario Financiero y el Fiduciario de Gestión.

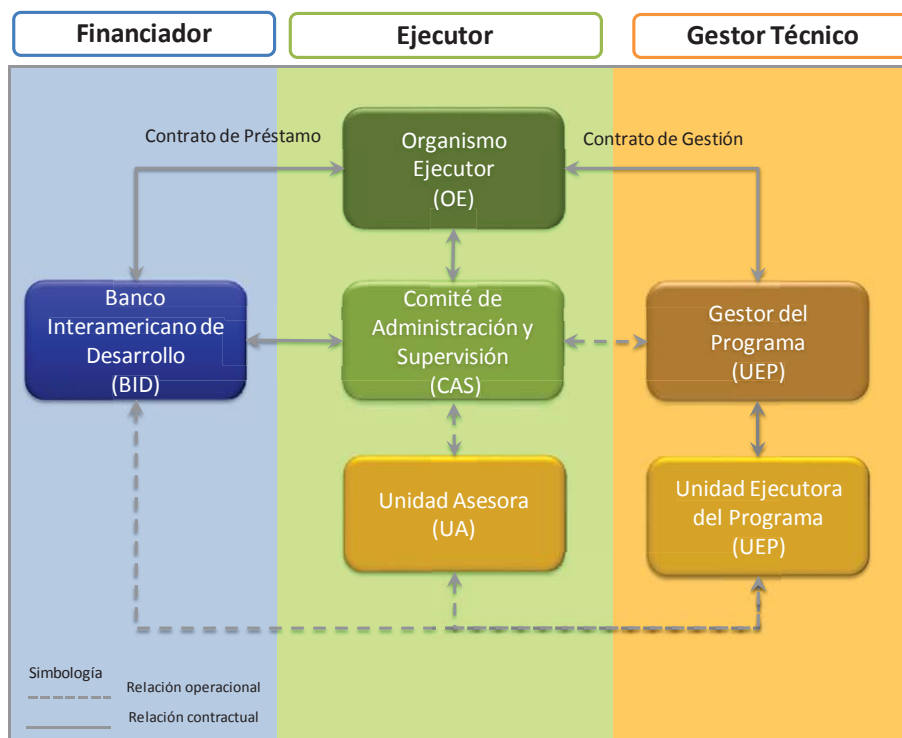
Figura 3: Métodos de contratación en las tres opciones



Fuente: Elaboración propia

En las siguientes figuras se resumen los esquemas de organización asociados a cada una de las tres opciones.

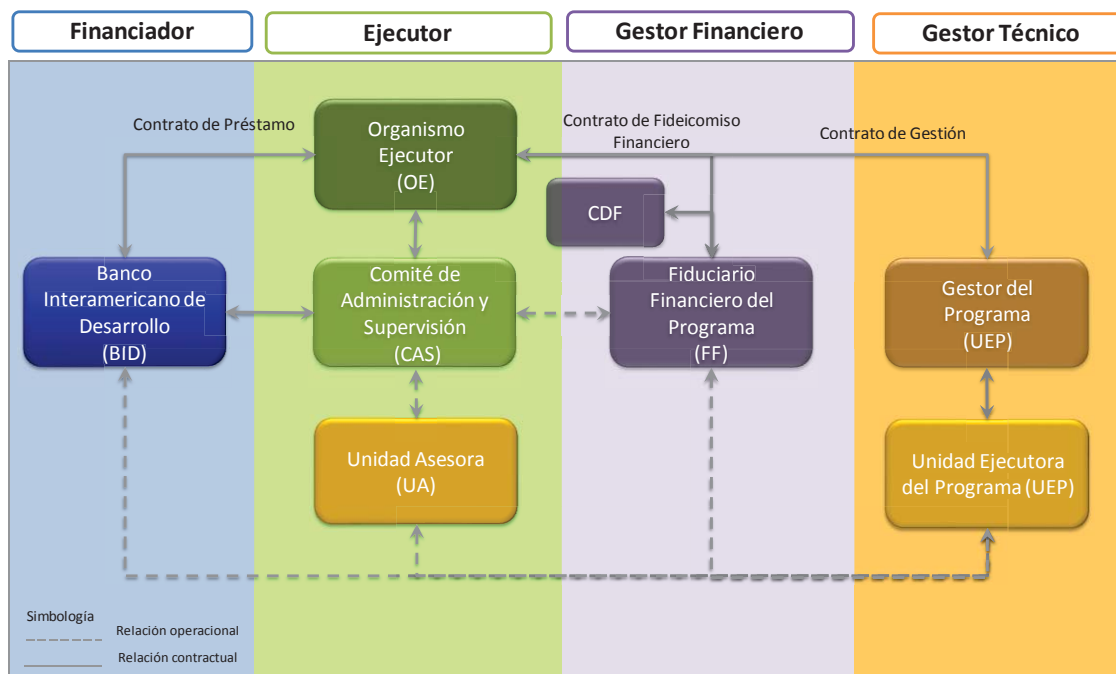
Figura 4: Esquema de organización del Mecanismo Propuesto cuando el OE se encarga de la Gestión Financiera y contrata una Empresa de Gestión para la Gestión Técnica (Opción 1)



Fuente: Elaboración propia

En esta opción, a través de un Contrato de Gestión, se delega la Gestión Técnica del Programa en un Gestor, quien debe conformar una UEP. A su vez, el Organismo Ejecutor crea un Comité de Administración y Supervisión (CAS) y una Unidad Asesora (UA) para la toma de decisiones y la guía estratégica.

Figura 5: Esquema de organización del Mecanismo Propuesto cuando el OE contrata un Fiduciario Financiero para la Gestión Financiera y una EG para la Gestión Técnica (Opción 2)

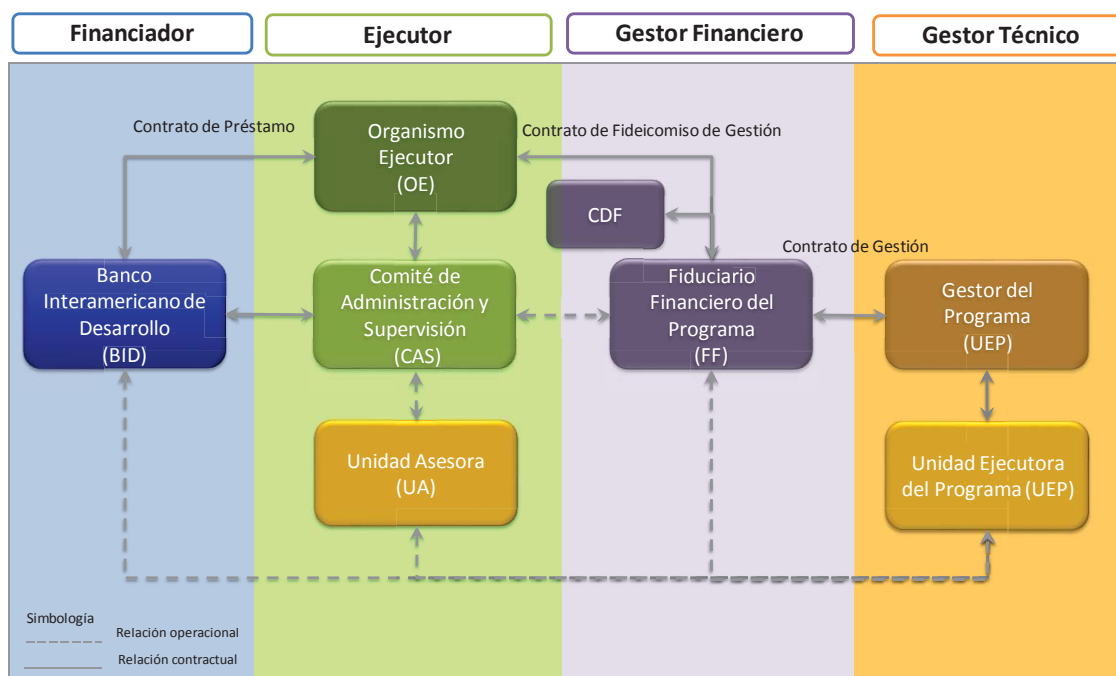


Fuente: Elaboración propia

En esta opción, se crea la figura de un Gestor Financiero (Contrato de Fideicomiso Financiero) y de un Gestor (Contrato de Gestión), supervisados por el CAS y la UA.

Finalmente, la tercera opción implica la suscripción de un único Contrato de Fideicomiso de Gestión, delegando al Fiduciario la Gestión Técnica y Financiera del Programa.

Figura 6: Esquema de organización del Mecanismo Propuesto cuando el OE contrata un Fiduciario para la Gestión del Programa y éste contrata una EG para la Gestión Técnica (Opción 3)



Fuente: Elaboración propia

2.2. Lineamientos generales y específicos para implantar el modelo de Gestión propuesto

Los siguientes lineamientos generales son recomendados para guiar la toma de decisión sobre el modalidad de gestión a aplicar:

- Le corresponde al OE, en acuerdo con el Banco, definir cuál de las opciones antes descritas se seleccionará para la gestión de un programa de inversión.

- El mecanismo seleccionado debe incluirse como una previsión contractual del Programa de Préstamo respectivo. Por ejemplo, en el Contrato de Préstamo del PIT, el Gobierno de Costa Rica acordó este mecanismo de ejecución con el Banco y el mismo fue ratificado por la Asamblea Legislativa en los siguientes términos” «En esta operación se

prevé que una entidad externa con capacidad comprobada realice la gestión técnica y administrativa requerida por el OE para la toma de decisiones y la eficiente ejecución del Programa»; para lo cual se estableció también que: «El Organismo Ejecutor podrá utilizar como mecanismo de ejecución: i) la constitución de un fideicomiso de gestión, ii) la contratación de una agencia de contrataciones o iii) la contratación de una empresa gerenciadora».

- Se deben realizar procesos de contratación competitivos, cumpliendo con la normativa dispuesta en las políticas de Consultores, para lo cual se requiere la elaboración de varios documentos indispensables: i) las solicitudes de propuestas (SP) para la contratación del Gestor y del Fiduciario, y ii) el MANOP (incluyendo el PEP-Inicial).

- Todos los contratos requeridos para la implementación del Mecanismo Propuesto deben contar con la No Objeción del Banco y, luego de la formalización de los mismos, se debe enviar una copia al Banco para el registro correspondiente.

- El monitoreo y seguimiento del Programa estará a cargo de la UEP, del CAS y el Banco, y se realizará mediante la verificación del cumplimiento de los Productos específicos, en relación directa con los resultados programados en las HGM (alcance, costo y plazo). Para esos propósitos la UEP deberá elaborar Informes Periódicos de Gestión y someterlos a aprobación del CAS.

En cualquiera de las tres modalidades, las premisas específicas que guiarían el proceso de la contratación y la delegación de funciones en una unidad especializada independiente al OE se resumen en el siguiente cuadro¹⁷:

¹⁷ Estas premisas fueron elaboradas a partir de las soluciones descriptas en el Anexo II.

Cuadro 1: Premisas de contratación y delegación de funciones

Fase	Premisas
Previas a la contratación del Gestor	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un cronograma de trabajo detallado y un plan de acción para lograr la elegibilidad, que incluya aquellas acciones que permitan incorporar los fondos de la operación en el presupuesto respectivo. La ejecución de este cronograma debe planearse para iniciar dichas actividades en forma paralela a la ratificación del Contrato de Préstamo en la Asamblea Legislativa. • Incorporar, como condiciones previas para la elegibilidad del Contrato de Préstamo, todas las contrataciones y definiciones que el OE debe cumplir para garantizar una buena ejecución, utilizando como base un Manual de Operaciones del Programa (MANOP) y un PEP detallados y acordados con el Banco.
Gestión del Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Delegar la Gestión Técnica del programa en un Gestor, al cual se le exija la conformación de una UEP técnicamente autosuficiente y dedicada exclusivamente a la Gestión del Programa, contratado con cargo a los fondos del crédito. • Efectuar la Gestión Financiera por parte del OE o encargar la misma a un Fiduciario Financiero contratado para dichos propósitos. • Definir la conformación de la UEP con base en las capacidades y competencias técnicas y administrativas identificadas de manera previa como necesarias para la adecuada ejecución del programa, y definir los requisitos académicos y de experiencia que debe cumplir cada uno de sus integrantes, como parte de los criterios a evaluar en la fase de contratación del Gestor. • Exigir al Gestor la aplicación de procesos orientados a una mayor calidad y transparencia en las adquisiciones, así como menores plazos y costos de ejecución. • Requerir al OE o al Fiduciario, según quién esté a cargo de la Gestión Financiera, el establecimiento de un sistema de información financiera y contable que cumpla con los requerimientos del Banco, que permita el registro y control de los desembolsos y gastos del programa.

Fase	Premisas
	<ul style="list-style-type: none"> • Definir previamente y de manera clara las obligaciones, roles y alcance de las actividades que debe desarrollar cada uno de los involucrados en la ejecución, así como las condiciones y los plazos que deben cumplir para llevarlas a cabo. • Contratar al Gestor mediante un proceso competitivo y orientar las actividades de la UEP al logro de resultados, por lo que la contratación debe considerar: i) el sistema de selección basado en calidad y costo (SBCC); ii) que los pagos al Gestor se realicen cuando se alcancen Hitos claves de los diferentes Productos del Programa; iii) un procedimiento de evaluación que asegure la contratación de profesionales idóneos; iv) un esquema de incentivos para el Gestor (penalidades y premios), tendiente a asegurar la obtención de los productos en los plazos previstos con el debido alcance y calidad; v) un mecanismo claro para la sustitución de los profesionales de la UEP que no cumplan con sus obligaciones, entre otros aspectos. • Contratar al Fiduciario Financiero utilizando el sistema de selección basada en costo (SBC), en el que la propuesta de precio sea, por ejemplo, el porcentaje ofertado para la gestión financiera del programa y la forma de pago corresponda al porcentaje aplicado sobre los pagos realizados con cargo a los fondos del programa. • Crear un Comité de Administración y Supervisión (CAS) dentro del OE, apoyado por una UA, que se encargue de la administración del Programa, particularmente de la guía estratégica y la toma de decisiones del Programa, sujeto al riguroso cumplimiento de plazos razonables, establecidos en el MANOP. Tendrá a su cargo también las aprobaciones y la supervisión de los productos que debe elaborar el Gestor a través de la UEP designada, así como la supervisión de las actividades que se le encomienden al Fiduciario, sea Financiero o de Gestión. • Exigir al Gestor que los profesionales que integren la UEP elaboren sus planes de trabajo a partir del MANOP y de las Herramientas de Gestión y Monitoreo (HGM), en particular del PEP-Inicial, de forma que se garantice

Fase	Premisas
	<p>el cumplimiento de los objetivos del programa dentro de la planificación y conforme los procesos definidos, e implementar un mecanismo de fiscalización de las labores encargadas a la UEP y de sustitución de los profesionales que no cumplan con la planeación acordada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalizar la aplicación, por parte de la UEP , de las HGM desarrolladas por el Banco, orientadas a resultados y basadas en riesgos, así como de sistemas de control y seguimiento permanentes, asociados a las mencionadas herramientas, en particular las utilizadas para la gestión de riesgos y problemas. • Sistematizar y estandarizar los diferentes procesos definidos en el MANOP, complementándolos con Flujogramas de Procesos que desglosen cada proceso, distinguiendo las actividades y los responsables de su ejecución, las secuencias y los bucles asociados a las decisiones a tomar y la ruta a seguir luego de que se hayan tomado, así como los entregables que deben producirse durante todo el desarrollo del programa. • Promover una capacitación a los encargados directos de la ejecución, previa al inicio de la ejecución, con base en el MANOP, las HGM y los Flujogramas de Procesos establecidos. • Contratar empresas consultoras especializadas para que se encarguen de la elaboración de los estudios técnicos y diseños requeridos para la ejecución de los proyectos, así como empresas para que realicen el control y la supervisión de la ejecución de los contratos por parte de los contratistas, quedando a cargo de la UEP la gestión de los procesos de contratación y la supervisión de las empresas contratadas.
Toma de Decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer la responsabilidad y autosuficiencia del OE a través de un comité conformado a lo interno de la institución (CAS), específicamente definido para la toma de decisiones sobre el programa, de forma que éste mantenga el control y la rectoría del programa por medio de los elementos más estratégicos de la gestión (por ejemplo, definición del alcance de los proyectos, aprobación de los documentos de licitación, adjudicación de contratos, aprobación de diseños, recepción de obras, aprobación de

Fase	Premisas
	<p>cambios a los elementos esenciales de los contratos, etc.). Este comité deberá fundamentar sus decisiones en dictámenes técnicos previos no vinculantes, preparados por una unidad asesora (UA), y garantizar el cumplimiento estricto de plazos previamente establecidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir un reglamento de operación para el CAS que representará al OE en la toma de decisiones sobre el programa, en el que se definan los objetivos e integración del comité, las obligaciones, funciones y jerarquía de sus miembros y el funcionamiento de la estructura organizativa definida para la operación de dicho comité. • Asegurar la adecuada y oportuna coordinación interinstitucional cuando hay varias instituciones involucradas en la ejecución del programa, regulando sus roles de manera clara en el MANOP y canalizando su participación a través del CAS.
Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una interacción entre el Gestor y el OE, para que este último asimile prácticas de gestión más eficientes y eficaces que le permitan fomentar una cultura de planificación, gestión y seguimiento, orientada a resultados y basada en riesgos y, a su vez, crear las bases necesarias para una sistematización del trabajo, que le permita estandarizar procesos y capturar mejores prácticas. • Buscar la asimilación de capacidades y buenas prácticas fomentadas a través de la interacción durante el proceso de ejecución de los programas de préstamo, a los efectos que tanto el OE como las organizaciones gubernamentales puedan lograr cambios importantes en esa dirección, potenciadas por medio de actividades de formación de capacidades, con el fin de que estas habilidades sean realmente interiorizadas por sus funcionarios y luego transferidas y aplicadas al resto de la institución y al país. • Utilizar como instrumento básico, la realización de talleres de capacitación, reuniones especiales y el involucramiento en la ejecución tanto de los profesionales que integren la UEP como de los funcionarios y consultores del OE que formen parte de la UA y el CAS.

Fase	Premisas

2.3 Esquema organizacional del Mecanismo Propuesto

Se describen a continuación los aspectos centrales de las siguientes estructuras organizativas ligadas al Mecanismo Propuesto en sus tres opciones:

- Comité de Administración y Supervisión (CAS)
- Unidad Ejecutora del Programa (UEP)
- Unidades Supervisoras (US)
- Comisión de Contrataciones (CC)
- Comité de Gestión y Monitoreo (CGM)
- Comité de Dirección y Fiscalización (CDF)

2.3.1 Comité de Administración y Supervisión (CAS)

En cualquiera de las opciones descritas, el OE conserva la responsabilidad de la toma de decisiones y de la guía estratégica del Programa, la que delega en un Comité de Administración y Supervisión (CAS) con el apoyo de una Unidad Asesora (UA).

El CAS asumirá las responsabilidades del OE y será quien lo representará en todos los actos relacionados con la ejecución del Contrato de Préstamo. Los funcionarios que integren el CAS quedarán habilitados para participar en la toma de decisiones relacionadas con la ejecución del Programa. En particular, el CAS estará a cargo de la guía estratégica, así como de la aprobación y supervisión de los documentos e informes (incluyendo los Informes Periódicos de Gestión y los informes que deben presentarse al Banco en cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Contrato de Préstamo) que elabore y entregue la UEP, relacionados con la Gestión Técnica y el desarrollo de los Productos del Programa, así como la Gestión Financiera que, en su caso, emprenda el Fiduciario.

Al CAS le corresponde también supervisar la gestión que realicen el Fiduciario y el Gestor a través de la UEP; en este último caso solo cuando la contratación del Gestor la

haya realizado directamente el OE¹⁸. La verificación del cumplimiento del Fiduciario y el Gestor se realizará con base en las HGM elaboradas por la UEP y aprobadas por el CAS con la No Objeción del Banco.

Para el ejercicio de sus funciones, el CAS estará apoyado por una Unidad Asesora (UA) conformada por los funcionarios y/o consultores designados por el OE, quienes asesorarán al CAS en los temas del Programa, de forma que este comité pueda cumplir estrictamente los plazos máximos establecidos para la aprobación de los documentos e informes que le remita la UEP. Asimismo, lo apoyará en la supervisión y verificación del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades asignadas al Fiduciario y al Gestor.

En virtud de las funciones y responsabilidades que se delegan en los funcionarios y/o consultores asignados por el OE en la UA para apoyar al CAS, el OE garantizará, en todo momento, la disponibilidad y dedicación de los mismos en forma exclusiva a las labores relacionadas con la ejecución del Programa, eliminando la necesidad de involucrar departamentos funcionales del OE en los procesos de apoyo al CAS. Deberá definirse un Reglamento de Operación del Comité de Administración y Supervisión (CAS) para la Ejecución del Programa, incluyendo actividades y plazos máximos de ejecución.

2.3.2 Unidad Ejecutora del Programa (UEP)

La UEP será el órgano interno del Gestor que se encargará en forma directa y exclusiva de la Gestión Técnica del Programa. Deberá desarrollar la planificación, programación y coordinación de todas las actividades y tareas que sean necesarias para la ejecución del Programa, así como la preparación de los insumos para la supervisión, control, seguimiento y monitoreo del desarrollo de las actividades programadas.

La UEP será la responsable, en primera instancia, de elaborar el Plan de Ejecución del Programa (PEP-UEP) a partir del PEP-Inicial, el Plan de Adquisiciones (PA), el Plan Operativo Anual (POA), el Plan Financiero (PF) y el Plan de Gestión de Riesgos y Problemas (PGRP). A partir de estas herramientas la UEP efectuará la planificación, programación, seguimiento, control y monitoreo del desarrollo del Programa, así como la

¹⁸ Si el Fiduciario es quien contrata al Gestor, entonces le corresponde a éste la supervisión de la UEP.

elaboración de los Informes Periódicos de Gestión. Esto, conforme las disposiciones contenidas en el Contrato de Gestión y el Contrato de Préstamo. El Gestor deberá dotar a la UEP de todos los recursos necesarios para su óptimo desarrollo.

La UEP estará integrada por el equipo mínimo de profesionales que se detalla en la Figura 7; tendrá un Coordinador General (CG), un grupo de Especialistas en las áreas relacionadas con la Gestión Técnica del Programa y un equipo de Analistas. Adicionalmente se encargará de la contratación de las Unidades Supervisoras (US) que se definan para cada uno de los Proyectos. Será deber del Gestor conformar la UEP con el número de Especialistas que considere necesario, de forma que le permita cumplir con los productos del Programa en los plazos indicados en el PEP-Inicial y las disposiciones establecidas en el MANOP, en tanto que, la contratación de las US se hará con cargo a los fondos del Programa.

Figura 7: Conformación mínima de la Unidad Ejecutora del Programa



Fuente: elaboración propia

La UEP estará apoyada por consultores individuales y Firmas Consultoras (FC), que serán contratadas con cargo a los fondos del Programa, para el desarrollo de los distintos estudios técnicos y diseños necesarios para la declaración de elegibilidad de los Proyectos y la elaboración de los DL requeridos para llevar a cabo los procesos de adquisiciones para la

contratación de los Proyectos, tales como: estudios topográficos, estudios hidrológicos e hidráulicos, estudios geotécnicos, diseño de proyectos (incluyendo elaboración de planos, especificaciones técnicas, presupuestos, entre otros), auditorías técnicas, estudios de afectación y relocalización de servicios públicos, evaluaciones económicas, financieras y sociales y estudios ambientales, entre otros.

Cuando se requiera alguna expropiación para la construcción de los Proyectos, la UEP podrá colaborar en la preparación de los insumos técnicos necesarios para que el OE concrete dichos procesos de manera eficiente, con apego a las disposiciones de la legislación nacional. Para estos propósitos, la UEP podrá contratar consultores individuales, especializados en gestión territorial, valuación de bienes inmuebles y derechos comerciales, aspectos legales relativos a procesos de expropiación y trabajo social. Estos consultores serán contratados con cargo al Programa.

Asimismo, la UEP podrá contratar Especialistas en áreas específicas, que se requieran para atender situaciones particulares y especiales que puedan surgir durante la ejecución del Programa, para lo cual deberá contar previamente con la aprobación del CAS y la No Objeción del Banco.

2.3.2.1 Unidades Supervisoras (US)

En la UEP se establecerán US para la supervisión de los Proyectos, las que estarán integradas por un Gerente de Proyecto o un Ingeniero o un Gerente de Obra (según sea el esquema de contratación de las obras), quien la dirigirá, y las FC contratadas para el apoyo en la supervisión, control y seguimiento de la ejecución de los contratos de diseño (cuando corresponda) y construcción de obras. Las US estarán supervisadas y coordinadas por el CG, para lo cual se apoyará en los Especialistas de la UEP, para lo que corresponda. Las comunicaciones entre las US y la UEP se darán a través del Gerente de Proyecto, Ingeniero o Gerente de Obra y el CG.

La UEP gestionará las contrataciones necesarias para la conformación de las Unidades Supervisoras (US) que se requieran, de forma previa al inicio de la construcción de las Obras, las que serán financiadas con los recursos del Programa. Todos los Proyectos del Programa contarán con una US, que dependerá directamente del CG.

Las US podrán tener a cargo varios Proyectos, cuya cantidad dependerá de las magnitudes y características de los mismos. La contratación de los Gerentes de Proyecto, Ingenieros y Gerentes de Obra, así como de las FC que conformarán las US, se hará para la cantidad de Proyectos que proponga la UEP, con la aprobación del CAS y No Objeción del Banco y se hará con cargo a los fondos del Programa, por lo que las contrataciones deberán incluirse en la programación del PEP-UEP y el PA. Es requisito fundamental que las US se encuentren debidamente constituidas con una antelación de al menos un (1) mes con respecto a la fecha prevista para el inicio del contrato de obra que supervisará.

2.3.2.2 Comisión de Contrataciones (CC)

En el seno de la UEP se conformará una Comisión de Contrataciones, la que estará integrada por el Especialista en gestión de proyectos, el Especialista administrativo-financiero, el Especialista en adquisiciones y el Especialista en derecho, así como el CG, quien será el responsable de presidir, dirigir y coordinar dicha comisión.

La CC se encargará de realizar las siguientes actividades: a) Términos de Referencia (TDR) para la contratación de consultorías individuales requeridas para la ejecución del Programa, b) Anuncios para los llamados a presentar muestras de interés y listas cortas de las empresas que serán invitadas a participar en los concursos de consultoría, tanto los que se promuevan para la ejecución de los Productos del Programa como los que se efectúen para la contratación de las FC que conformarán las US, o cualquier otro estudio que se defina como necesario para el cumplimiento de las actividades de la UEP, c) Solicitud de Propuestas (SP) para la contratación de los estudios de consultoría necesarios para justificar la elegibilidad y para la elaboración de los DL de los Proyectos; así como las SP requeridas para la contratación de las FC que apoyarán en la supervisión de las obras, d) DL para la adquisición de obras, bienes y servicios, e) Respuestas a los pedidos de aclaraciones que realicen los posibles oferentes con relación a las SP para la contratación de las FC y/o a los DL para la contratación de bienes, obras y servicios conexos. f) Informes necesarios para resolver las gestiones recursivas relativas a la contratación de los bienes, obras, servicios conexos y consultorías, que no estén sometidos al ámbito de competencia de la Contraloría General de la República (CGR). g) Informes requeridos para atender las audiencias

conferidas por la CGR referentes a los recursos de objeción presentados contra las SP y/o DL, h) Enmiendas a las SP y DL para la contratación de las consultorías, bienes, obras y servicios, i) Informes de evaluación técnica y evaluación combinada de calidad y costo para los contratos de consultoría, j) Actas de negociación de los contratos de consultoría, k)

Informes de evaluación y de recomendación de adjudicación de los contratos de bienes, obras y servicios, l) Respuestas a las audiencias conferidas por la CGR referentes a los recursos de apelación presentados contra la adjudicación de los contratos de bienes, obras y servicios y consultorías, m) Contratos de bienes, obras, servicios conexos y consultorías del Programa, n) Adendas de los contratos tramitados por la UEP.

Todas las actividades deberán ser efectuadas de conformidad con el PEP-UEP y los productos deben ser sometidos a aprobación del CAS y No Objeción del Banco, a través del CG. Los insumos que requiera la CC para la emisión de los documentos, serán desarrollados y proporcionados por los Especialistas de la UEP.

2.3.3 Comité de Gestión y Monitoreo (CGM)

Se deberá constituir un CGM que facilite la coordinación de los procesos y procedimientos necesarios para la Gestión Técnica y Financiera del Programa. El CGM funcionará en forma permanente, integrado por el CG, quien lo dirigirá, los Especialistas de la UEP que éste designe, así como representantes designados por el CAS, el Fiduciario y el Banco. Cuando así se requiera, el CG incorporará al CGM a los consultores contratados para la conformación de las US (Gerente de Proyecto, Ingeniero, Gerente de Obra, y de ser necesario representantes de las FC), entre otros.

El CGM se encargará de manera permanente del monitoreo, seguimiento y análisis del desempeño del Programa utilizando las HGM e indicadores. Se reunirá al menos una vez al mes y en forma extraordinaria cada vez que resulte necesario mediante convocatoria del CG, quien será el responsable de coordinar las reuniones, en tanto que el Especialista en planificación y monitoreo se encargará de elaborar las agendas de trabajo, las ayudas memoria de las reuniones que se realicen, así como de los documentos e informes que surjan del trabajo del CGM y cualquier otra labor asociada al mismo.

La UEP deberá preparar y enviar a los miembros del CGM el Informe Periódico de Gestión utilizando los formularios e indicadores previamente aprobados por el CGM y el CAS con la No Objeción del Banco.

En caso de que se hayan identificado desviaciones en la ejecución con respecto a lo planificado y/o requerimientos adicionales que precisen de ajustes o modificaciones de las HGM, la UEP elaborará y presentará al CGM un plan de acción, en el que identificará los requerimientos adicionales y/o las medidas y acciones preventivas y/o correctivas necesarias para asegurar el logro de los resultados establecidos en la programación aprobada en las HGM.

En las reuniones de seguimiento se verificará el nivel de cumplimiento de las medidas o acciones correctivas establecidas en el PGRP aprobado por el CAS con la No Objeción del Banco.

El Jefe de Equipo del Banco participará en las reuniones de seguimiento en los casos que éste lo considere pertinente, para facilitar y asegurar la adecuada ejecución del Programa. También podrá solicitar al CG información sobre los resultados de las medidas adoptadas por el CGM.

2.3.4 Comité de Dirección y Fiscalización (CDF)

Para el caso de un FG y un FF, el Fiduciario deberá crear un Comité de Dirección y Fiscalización (CDF) que se encargará de garantizar el cumplimiento, por parte del Fiduciario, de los objetivos y alcances descritos en el Contrato de Préstamo y de facilitar la coordinación interinstitucional. Al CDF también le corresponderá velar por el cumplimiento del Gestor, cuando el OE haya dispuesto que la contratación de esta figura le corresponde al Fiduciario.

En el caso de un FG, el CDF estará integrado, como mínimo, por dos profesionales, uno con especialidad en el área de Ingeniería Civil, con experiencia en gestión de proyectos de infraestructura, y otro con especialidad en el área de derecho, con conocimiento y experiencia en contratación administrativa.

El Fiduciario le presentará al CAS, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia del Contrato de Fideicomiso de Gestión o

Financiero, la conformación del CDF para su aprobación y el trámite de No Objeción ante el Banco.

2.4 Esquemas de pago del Mecanismo Propuesto

Dos esquemas de pago principales podrían considerarse para la implementación de este mecanismo alternativo de gestión de proyectos:

- i) pagos en función de precios fijos¹⁹,
- ii) pagos en función a porcentajes²⁰,

La remuneración que se pagará al Gestor estará definida de conformidad con una propuesta de precio ofrecida en su oferta indicando un monto específico, en el caso de precios fijos, o porcentajes, en el caso de pagos en función de porcentajes.

Los montos o porcentajes se deberán ofrecer para la Gestión Técnica de cada Tipo de Adquisición pudiendo ser los mismos:

Tipo A: Proyectos cuya construcción se contrata con estudios y diseños proporcionados por el contratante.

Tipo B: Proyectos en los que se requiere contratar el diseño y la construcción en una etapa (contratos tipo D+C).

Tipo C: Productos de consultoría.

Tipo D: Procesos Complementarios.

Los precios ofrecidos por el Gestor en la propuesta de precio para la Gestión Técnica de cada uno de los Tipos de Adquisición deben incluir todas las actividades que la UEP

¹⁹ Utilizado en el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT).

²⁰ Utilizado en el Programa Construyendo y Equipando Infraestructura Escolar.

debe desarrollar para llevar a cabo la adquisición incluyendo pero no limitándose a las descritas en los Términos de Referencia de la SP y conforme los procedimientos descritos en el MANOP y en los flujogramas que se incluyen como anexo a dicho documento. Los precios, montos o porcentajes, ofertados por el Gestor se considerarán firmes e invariables durante todo el desarrollo de la consultoría.

En el caso que se planee efectuar licitaciones de paquetes de Proyectos se podrán definir dos Tipos de Adquisición para un mismo esquema de contratación, uno para la licitación individual de proyectos y otro para la licitación agrupada.

Por lo anterior, la estimación que realice el Gestor para definir los montos o porcentajes a ofertar en su propuesta de precio considerará la Gestión Técnica de todos los procesos de adquisiciones que debe realizar la UEP para la ejecución de cada uno de Tipos de Adquisición que se definan (incluida la contratación de cualquier consultor individual o servicio de no consultoría autorizado por el OE en el Plan de Adquisiciones del Programa). En el caso que se identifique la necesidad de realizar una cantidad importante de Procesos Complementarios cuya cuantificación es incierta a la hora de la elaboración de los DL, es posible incorporar en la SP la necesidad de un precio unitario específico adicional, el cual representará el pago que recibirá el Gestor al cumplir los Hitos asociados a cada uno de estos procesos.

Es deber de los oferentes a la licitación para contratar al Gestor considerar en los precios ofrecidos, montos o porcentajes, todos los componentes e insumos que deberá emplear para la Gestión Técnica de la totalidad de los Tipos de Adquisiciones incluidos en el Programa, hasta su finalización, de conformidad con los Términos de Referencia y el MANOP incluidos en la SP.

Entre los componentes e insumos que deberá considerar el Gestor para la preparación de la propuesta de precio están los siguientes:

- (a) remuneración de los Especialistas de la UEP;
- (b) asignación de viáticos, incluidos gastos de hotel, para los Especialistas por cada día que el personal esté ausente de la oficina sede a causa de la prestación de los servicios;

- (c) costos por concepto de viaje de los Especialistas;
- (d) costos por concepto de espacio de oficinas, mobiliario y equipamiento (incluyendo hardware y software), incluidos gastos administrativos (materiales, suministros, etc.) y de apoyo (por ejemplo, servicios misceláneos como limpieza, vigilancia, mensajería, servicios de mantenimiento de equipos y mobiliario), costo de servicios de agua, luz, teléfono y cualquier otro necesario para la operación de las oficinas del Gestor;
- (e) costo de comunicaciones;
- (f) costo por arrendamiento y flete de instrumentos o equipo que el Gestor deba suministrar a causa de la prestación de los servicios;
- (g) costo por concepto de elaboración de informes (incluida impresión) y entrega al CAS;
- (h) Todos los impuestos directos que deba asumir el Gestor, conforme se especifique en la SP;
- (i) Cualquier otro costo o gasto asociado a la prestación de los servicios contratados.

Todos los costos y gastos deberán estar incluidos en los precios ofertados por el Gestor en su propuesta de precio. El contratante no deberá reconocer gastos reembolsables ni costos asociados a cualquiera de las actividades que debe realizar el Gestor para la ejecución de los Proyectos.

Los pagos al Gestor estarán ligados al **cumplimiento de Hitos**, los cuales variarán en función al Tipo de Adquisición con base en una tabla incluida en la SP que definirá:

- (i) La lista de Tipos de Adquisición a ser gestionados,
- (ii) El cronograma de pago que corresponde con cada Tipo de Adquisición,
- (iii) El costo estimado de cada Proyecto, de conformidad con el Plan de Inversiones del Programa.

Normalmente los Hitos a considerar para un proyecto Tipo A serán los siguientes:

- Cuando el Gestor recibe la orden de inicio para la gestión de la construcción del Proyecto.
- Cuando se realice la publicación del DL para la contratación de la construcción del Proyecto.
- Cuando se realice la emisión de la orden de inicio del contrato de obra y la orden de inicio del contrato de supervisión.
- Cuando se haya cancelado un porcentaje del costo de construcción.

Si por razones ajenas al Gestor, el contratante determinara no continuar con la ejecución de un determinado Proyecto, paquete de Proyectos o Proceso Complementario o su ejecución se suspendiera indefinidamente, el Gestor deberá tener derecho a cobrar todos los Hitos asociados a la Gestión Técnica que haya alcanzado y que le fueron aprobados, además todos los pagos realizados al Gestor hasta el momento en que se comunica dicha decisión deberán quedar en poder del Gestor. Con respecto al trabajo realizado para alcanzar el Hito que todavía no había finalizado, al Gestor se le deberá reconocer el trabajo que haya efectuado, así como una proporción del pago total que corresponda a ese Hito. Este cálculo se deberá efectuar utilizando un nuevo factor de ponderación, que sería determinado dividiendo el plazo transcurrido para el logro del Hito que quedó incompleto entre el plazo original definido para la consecución de ese Hito, conforme la programación establecida en el PEP-UEP. En ningún caso este nuevo factor de ponderación podrá tener un valor superior a la unidad (1). En caso de que haya transcurrido el plazo completo para la entrega del Hito y el Gestor no lo haya entregado, el pago deberá efectuarse hasta que el Hito haya sido recibido satisfactoriamente.

En el caso que el OE realice modificaciones al Programa que resulten en la inclusión de nuevos Proyectos, Procesos Complementarios o el cambio de la modalidad de ejecución de los Proyectos, con respecto a lo especificado en la SP original, el nuevo precio de Gestión Técnica de dicho Proyecto (Producto) deberá ser calculado por medio de una fórmula. Dicha fórmula, que deberá ser incluida en la SP, tendrá que mantener constante la relación porcentual entre el monto total ofrecido originalmente por el Gestor y el costo total de las obras del Programa. El tipo de cronograma de pagos a aplicar al nuevo Proyecto

deberá ser congruente con el tipo de Producto y esquema de contratación solicitado por el OE, de conformidad con las descripciones de cronogramas de pago definidas en la SP.

Con el objetivo de promover el cumplimiento temprano o sancionar el incumplimiento por parte de la UEP en la entrega de los documentos e informes, en función de los plazos establecidos en el PEP-UEP y en el Contrato de Gestión o el Contrato de Fideicomiso (para el caso de un FG), respectivamente, se sugiere utilizar la aplicación de un **método de compensación por desempeño** contemplando incentivos así como sanciones y/o multas el que se deberá efectuarse a partir de los resultados obtenidos de la evaluación del desempeño del Gestor, conforme la metodología que se incluya en la SP.

2.4.1. Opción de pago en función de precios fijos de gestión

En el caso de la opción de pago en función de precios fijos de gestión, el Contrato de Gestión entre el OE o el Fiduciario y el Gestor deberá ser un Contrato de Honorario Fijo, donde el Gestor recibirá el monto correspondiente al precio ofrecido (P_i) para el respectivo trabajo o proceso, mediante pagos parciales que se efectuarán cuando se cumplan los Hitos preestablecidos en la SP.

Para efectos exclusivamente de evaluación de las propuestas de precio, se debe determinar el Costo Total de Gestión del Programa (CTGP) de acuerdo con: i) los precios ofrecidos por el Gestor para la Gestión Técnica de cada uno de los Tipos de Adquisición de Proyectos del Programa, y ii) la cantidad referencial de Tipos de Adquisición incluida en la SP.

$$CTGP = N_A \times P_A + N_B \times P_B + N_C \times P_C + N_D \times P_D$$

Dónde:

P_i ($i = A, B, C, D$) – será el precio ofrecido por el Gestor para la Gestión Técnica de cada uno de los Tipos de Productos indicados en el Formulario FIN-2 de la Sección 3 de la respectiva SP.

N_i ($i = A, B, C, D$) – será la cantidad de los Tipos de Adquisición i .

2.4.2. Opción de pago en función de porcentajes

En esta opción de pago se debe utilizar un Contrato a porcentaje, donde la remuneración que se paga al Gestor está directamente relacionada con el costo real de los Proyectos del Programa, es decir, con los costos establecidos en los contratos de cada Proyecto o Proceso Complementario, que se suscriban con cargo al Programa, según el tipo de gestión del Proyecto.

Para efectos exclusivamente de evaluación de las propuestas de precio, se debe determinar el Costo Total de Gestión del Programa (CTGP) para cada una de las ofertas recibidas, de acuerdo con: i) el costo estimado de cada Tipo de Adquisición, según los datos incluidos en la SP, y ii) los porcentajes ofrecidos por el Gestor para la Gestión Técnica de los mismos. Este cálculo debe efectuarse utilizando la siguiente fórmula:

$$CTGP = C_A \times PO_A + C_B \times PO_B + C_C \times PO_C + C_D \times PO_D$$

Dónde:

PO_i (i = A, B, C, D) – será el porcentaje ofrecido por el Gestor para la Gestión Técnica de cada uno de los Tipos de Adquisición indicados en el Formulario FIN-2 de la Sección 3 de la respectiva SP.

C_i (i = A, B, C, D) será el costo estimado de todos los Proyectos del Tipo de Adquisición i.

2.5. Aspectos contractuales relevantes del Mecanismo Propuesto

En este apartado se describen las disposiciones principales que deberán considerarse en el Contrato de Préstamo para hacer operativo el Mecanismo Propuesto.

Como parte de las Condiciones Previas definidas en las Normas generales y en las estipulaciones especiales del Contrato de Préstamo, se debe establecer que el OE debe

cumplir con la materialización de cualquiera de las modalidades establecidas para el Mecanismo Propuesto, como parte de los requisitos previos al primer desembolso, ya sea mediante la suscripción de un contrato con una Entidad Financiera del Sistema Bancario Nacional o una EG; según lo determine el OE.

Con el propósito fundamental de posibilitar y agilizar el desarrollo del Programa y, en particular, la implementación del Mecanismo Propuesto en las Condiciones Previas Generales o Especiales del Contrato de Préstamo, según corresponda, deberán quedar establecidas, como mínimo, las siguientes disposiciones:

- Que el Prestatario, por sí o por medio del OE, en su caso, haya designado uno o más funcionarios que puedan representarlo en todos los actos relacionados con la ejecución del Contrato de Préstamo y haya hecho llegar al Banco ejemplares auténticos de las firmas de dichos representantes. Si se designaren dos o más funcionarios, corresponderá señalar si los designados pueden actuar separadamente o si tienen que hacerlo de manera conjunta.
- Que el OE haya conformado el CAS.
- Que el OE haya aprobado el MANOP y cuente con la No Objeción del Banco, donde se definirán las funciones de las partes involucradas en la ejecución del Programa.
- Que, en su caso, el OE haya contratado la entidad encargada de la Gestión Financiera del Programa.
- Que el OE o Fiduciario haya contratado la entidad o institución encargada de la Gestión Técnica del Programa.

III Evaluación económica, conclusiones y recomendaciones

3.1. Evaluación económica del Mecanismo Propuesto (Caso PIT)

El esquema de ejecución que se describe en esta Nota Técnica, el cual fue formulado como Mecanismo Propuesto para el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT), previamente a ser propuesto se lo evaluó desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, como cualquier proyecto que involucra fondos públicos. El análisis de viabilidad económica²¹ se realizó comparando los resultados económicos asociados al Proyecto Evaluado cuando es ejecutado bajo el esquema de ejecución tradicional (escenario “sin proyecto”) y aquellos previstos bajo el Mecanismo Propuesto (escenario “con proyecto”). Dicha evaluación se fundamenta en la consideración de las variaciones en dos factores de costo económico: por una parte, la variación en los costos de gestión (costos del equipo técnico y gastos de administración del Programa); por otra parte, se prevé un mejor cumplimiento de los tiempos de ejecución del PIT, con lo que se generan ahorros económicos para la sociedad por la más temprana disponibilidad de la infraestructura.

3.1.1. Costos de Gestión

Para el esquema de ejecución tradicional, se calculó un costo financiero de gestión de 2,10 millones US\$/año durante el período de ejecución, el cual se compone de 1,40 millones US\$/año por concepto de la remuneración de los servicios personales contratados, materiales, etc., más 0,70 millones de US\$/año por concepto de servicios de apoyo del OE. Para el análisis de viabilidad se adopta un factor de ajuste de 100% para los costos de los servicios contratados, materiales, etc. y, con criterio conservador, un factor de ajuste de 50% para el costo de los servicios de apoyo del sector público, resultando costos económicos de 1,75 millones US\$/año para el esquema de ejecución tradicional.

Por otra parte, para el Mecanismo Propuesto se estimó un costo financiero de gestión de 1,95 millones US\$/año para el período de ejecución del Programa. Ese mismo monto de

²¹ Véase: Programa de infraestructura de transporte (PIT) (CR-L1032). Esquema de ejecución del PIT mediante contrato de gestión. Análisis económico, mayo 2014, Roberto Suárez Nicolini

1,95 millones US\$/año fue considerado como costo económico para el Mecanismo Propuesto (se adopta un factor de ajuste de 100% para los costos de los servicios contratados). Cabe resaltar que los resultados de la licitación del PIT fueron: US\$ 6.508.203,54 por la Gestión y US\$ 500.000 por las actividades fiduciarias, lo cual establece el costo real de gestión financiera del Mecanismo propuesto en 1,4 millones US\$/año, por lo que el valor supuesto en la evaluación fue un 40 % mayor que el que se obtuvo en las licitaciones para seleccionar al Gestor y al Fiduciario Financiero.

3.1.2. Disponibilidad de infraestructura

Para evaluar el segundo factor (modificación de los beneficios por el adelanto de la ejecución de las obras), se analizó la viabilidad económica de un grupo relevante de proyectos previstos por el Gobierno de Costa Rica (GCR). La metodología, implica que, para cada escenario considerado, se debe realizar un análisis económico independiente de cada proyecto seleccionado²² y obtener los flujos de los resultados económicos netos respectivos (es decir, realizar dos evaluaciones económicas independientes de cada proyecto, una para cada escenario en estudio). En teoría, sería suficiente determinar flujos de costos económicos en cada escenario para la situación “con obras”, excluyendo la situación “sin obras”, puesto que los costos para la situación “sin obras” deberían ser iguales en los escenarios “sin proyecto” y “con proyecto” lo cual haría que ambos flujos se neutralizaran en la fase final del análisis; no obstante, la situación “sin obras” debe ser determinada (vale aclarar que ésta coincide con la situación “con obras” en el período previo al comienzo de la ejecución de las mismas), estableciendo así las condiciones técnicas de las vías (v.g. el IRI²³) en el lapso que media entre el origen del período y el año

²² Se estudiaron tres proyectos viales que representan el 89% del presupuesto estimado para los proyectos que el GCR ha propuesto incluir en el PIT. En la evaluación de estos tres proyectos, se utilizó la metodología tradicional que considera la variación de los costos económicos, entre los escenarios “sin obras” y “con obras”, para: (i) los costos de gestión vial para el Estado (inversión y mantenimiento); (ii) los costos de operación y tiempos de viaje de los usuarios de las carreteras (metodología basada en los beneficios por los excedentes del consumidor); (iii) los costos sociales producto de los accidentes de tránsito. El análisis económico de estos proyectos, se realizó con apoyo del modelo HDM-4 (Highway Design and Maintenance Standard Model 4), tal como es de estilo en la actualidad para estos análisis.

²³ International Roughness Index.

de inicio de la ejecución de las obras que corresponde a cada escenario. Por lo expuesto, se realizó una evaluación económica independiente para cada uno de los escenarios en estudio, lo que posibilitó la comparación de ambas situaciones “con obras” en forma indirecta.

En los flujos de costos económicos no se consideraron los costos por intereses previstos en el préstamo del Banco. En particular, no se consideró la comisión de compromiso por la puesta a disponibilidad de los fondos del préstamo, por considerar que representa una transferencia, aun cuando estos fondos provengan del exterior de la economía del país. Sin embargo, en el documento de la evaluación se reconoció que es posible una interpretación diferente sobre este punto, en la que se considere que se trata de un costo real para la economía, vale decir que la hipótesis que se adoptó es conservadora.

3.1.3. Rentabilidad económica del Proyecto Evaluado.

Para la evaluación económica, se calcularon los flujos de costos y beneficios para los escenarios “sin proyecto” y “con proyecto”, asociados a los factores estudiados: (i) costos de gestión; (ii) resultados del Estado y resultados para los usuarios (obtenidos por combinación de diversos reportes emitidos por el modelo HDM-4). Los resultados del análisis determinaron que el Valor Actual Neto Económico (VANE) fue de US\$ 26,8 millones, en tanto la Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) alcanza 21,1%. En las hipótesis del análisis de viabilidad, el Proyecto Evaluado resulta francamente rentable. Por otra parte, si se utilizaran los costos reales de Gestión y del Fideicomiso Financiero del PIT mencionados en el numeral anterior, los resultados de la evaluación serían sustancialmente más favorables.

En contraposición a lo generalmente adoptado vale realizar la observación de que aún con las hipótesis conservadoras adoptadas el VANE correspondiente a los costos de gestión es positivo, resultando de US\$ 1,9 millones, es decir el costo de gestión actualizado es mayor en el caso del mecanismo tradicional respecto del Mecanismo Propuesto. Si bien el costo anual de gestión supuesto es mayor para el escenario “con proyecto”, el menor plazo de ejecución asociado a este escenario permite que resulte un flujo neto de costos de gestión con un VANE positivo. Igualmente, a lo mencionado para los indicadores de

rentabilidad si se utilizaran los costos reales de gestión y fiducia del PIT el VANE correspondiente a los costos de gestión sería mucho mayor al calculado. Inclusive, el costo anual del mecanismo tradicional sería mayor que el del Mecanismo Propuesto en el caso del PIT.

3.2. Conclusiones y Recomendaciones

Las implementaciones realizadas permiten concluir que el mecanismo Propuesto ha pasado la prueba de mercado. Este mecanismo fue implementado en forma completa en el Programa de Infraestructura de Transporte, aprobado por el Directorio en noviembre de 2013 (US\$ 450 Millones) para el desarrollo de obras en el sector vial y portuario. En este caso se integró las metodologías y herramientas del Banco y se incorporaron cláusulas que permitían su implementación tanto en el documento de préstamo como en el proyecto de ley que resultara aprobado, en ambos casos con el total acuerdo del GCR.

Para el PIT el GCR optó por la opción 2 del Mecanismo Propuesto en la que el Organismo Ejecutor contrata un Fideicomiso Financiero y un Gestor²⁴. Como se ha mencionado, para la contratación de ambos se efectuaron licitaciones exitosas. En el primer caso con el sistema del Banco denominado Selección Basada en la Calidad y el Costo (SBCC), y, en el segundo, mediante la Selección Basada en el Menor Costo (SBMC).

Muchas de las soluciones que forman parte del sistema que conforma el mecanismo²⁵ también han sido establecidas en el programa construyendo y equipando la infraestructura escolar (CR-L1053), para el cual se efectuó una licitación exitosa de contratación de un gestor. Asimismo, se implementaron algunas de soluciones propuestas en el programa para la prevención de la violencia y promoción de la inclusión social (CR-L1031), en oportunidad de efectuarse una reingeniería de su ejecución. En estos dos programas no era posible implantar el Mecanismo Propuesto, pues en ambos existían definiciones de ley

²⁴ Véase el numeral 2.1

²⁵ Véase el Anexo II.

estableciendo el mecanismo de ejecución a aplicar; en el caso del CR-L1053 mediante un fideicomiso que no solamente fuera organismo ejecutor sino también prestatario y en el caso del CR-L1031 mediante una unidad ejecutora desconcentrada.

Costa Rica ha enfrentado un bajo desempeño general de su cartera de programas de inversión en términos de plazos de ejecución y desembolsos a pesar de haber intentado mecanismos alternativos de gestión y fortalecimiento institucional. Esta Nota resume los aspectos centrales de un mecanismo alternativo de gestión, que esperamos represente una solución superadora. El espíritu ha sido proponer una forma innovadora de ejecución a partir de la experiencia práctica en el país tomando en cuenta la frase que se le atribuye a Albert Einstein de que: “Locura es hacer lo mismo una y otra vez esperando obtener resultados diferentes.”

En el caso del PIT ya se ha logrado avanzar de forma exitosa en la fase de instalación del mecanismo, comenzando con el documento de préstamo, la ley de aprobación del mismo y las exitosas licitaciones para seleccionar el Gestor y el Fiduciario Financiero. Están en plena ejecución las tareas de gestión y fiduciarias por lo que será fundamental seguir de cerca la evolución de las mismas y una vez culminado el PIT hacer una evaluación ex post del mecanismo. A partir de las lecciones aprendidas en este seguimiento y evaluación se podrá definir la conveniencia de aplicarlo y, en caso positivo, efectuar los ajustes que habrá que hacerle para mejorarlo.

Por la concepción mediante la cual se apela al sector privado para la gestión, este Mecanismo Propuesto puede ser catalogado como una Asociación Público Privada que trata de incorporar la experiencia en gestión del sector privado con la asignación de las decisiones al sector público, incluyendo en el mecanismo el ineludible fortalecimiento de las capacidades de gestión del sector público.

Destacamos que otras acciones complementarias a este mecanismo podrían ser promovidas al interior del Banco para facilitar la ejecución de programas de inversión de

infraestructura. La clasificación de operaciones en función de tipo de riesgos, la aplicación de criterios de ‘valor-por –dinero’ y/o la inclusión de criterios de sustentabilidad pueden ser áreas de trabajo a explorar.

Finalmente, por más que el Mecanismo Propuesto fue desarrollado para Costa Rica, país que tiene algunas singularidades²⁶, sin duda, podría ser implementado con pequeños ajustes en cualquier otro país. Entendemos que puede ser particularmente beneficiosa su aplicación en países pequeños que tienen mayores dificultades para contar con una gestión pública eficaz y eficiente y/o para programas de gran complejidad.

²⁶ Como por ejemplo la aprobación parlamentaria de los programas de préstamo y una CGR que actúa de forma ex ante y es el órgano decisor de muchas de las decisiones de los procesos licitatorios.

GLOSARIO

Las expresiones que aparecen en el documento, en singular o plural, con las primeras letras en mayúscula, las expresiones en negrita en el concepto y los acrónimos tienen el significado contenido en el siguiente glosario.

Término	Concepto
Adenda	Adición suplementaria a cualquiera de los contratos de bienes, obras, servicios y consultorías, suscritos con cargo al Programa.
Agencia de Gestión	Agencia especializada en adquisiciones, gerenciamiento o gestión de proyectos de inversión. Generalmente pertenece a una organización internacional o es creada especialmente para que se encargue de la ejecución de un programa. ²⁷
Analista	Funcionario designado por el OE, proveniente de su propia estructura orgánica, o un profesional contratado por el OE o Gestor, para que apoye a los Especialistas de la UEP.
Banco o BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CAS	Comité de Administración y Supervisión. Representante del Organismo Ejecutor en la ejecución del Programa.
CC	Comisión de Contrataciones. Corresponde a la comisión conformada a lo interno de la Unidad Ejecutora del Programa, integrada por el Coordinador General y los

²⁷ Esta definición de Agencia de Gestión incluye lo que en las Políticas de Consultores se denomina como agencias especializadas, las que se definen como agencias afiliadas a organizaciones internacionales públicas que pueden ser contratadas por prestatarios como consultores, agencias de adquisiciones o proveedores financiados por el Banco, o como la entidad con capacidad legal para suscribir contratos y que, por acuerdo con el prestatario o, en su caso, el organismo ejecutor, asume en todo o en parte la responsabilidad de llevar a cabo las adquisiciones de bienes o las contrataciones de obras, servicios de consultoría o servicios diferentes de consultoría del proyecto.

		siguientes Especialistas: en gestión de proyectos, adquisiciones, administrativo-financiero y derecho.
CDF		Comité de Dirección y Fiscalización. Representante del Fiduciario en el Fideicomiso de Gestión o el Fideicomiso Financiero.
CG		Coordinador General de la Unidad Ejecutora del Programa. Profesional designado por el Gestor para que se encargue de la planificación, programación, dirección, coordinación y ejecución de todas las actividades y tareas que se realicen en la UEP, así como de la supervisión de las actividades que realicen los especialistas asignados por el Gestor para la conformación de la UEP.
CGM		Comité de Gestión y Monitoreo.
CGR		Contraloría General de la República de Costa Rica.
Componente		Corresponde a cada uno de los componentes que fueron definidos en el diseño del Programa conforme los requerimientos del país prestatario e incluidos en la propuesta de préstamo. ²⁸
Condiciones Previas		Conjunto de actividades previas establecidas en las normas generales o especiales, complementarias de las anteriores, incluidas en el Contrato de Préstamo, que el OE debe cumplir antes del primer desembolso.
Contrato de Fideicomiso de Gestión	de	Es el contrato que suscribe el OE con una entidad financiera del sistema bancario nacional, para que se encargue de la Gestión.
Contrato de Fideicomiso Financiero	de	Es el contrato que suscribe el OE con una entidad financiera del sistema bancario nacional, para que se encargue de la Gestión Financiera.

²⁸ Tomado de la Guía del Informe de Seguimiento de Progreso. Banco Interamericano de Desarrollo.

Contrato de Gestión	Es el contrato que suscribe el OE o el Fiduciario (según lo disponga el OE) con una Agencia de Gestión o una Empresa de Gestión (EG), para que se encargue de la Gestión Técnica.
Contrato de Préstamo	Documento suscrito por la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el que se establece las condiciones y disposiciones por medio de las cuales se concede el financiamiento para la ejecución de los Componentes definidos en el Programa, seleccionados por el país prestatario.
CTGP	Costo Total de Gestión del Programa.
DL	Documento de Licitación. Documento para la adquisición de bienes, obras y servicios conexos, elaborado por la UEP a partir del Documento Estándar de Licitación (DEL) del Banco. El DL incluye: las instrucciones a los oferentes; datos de la licitación; criterios de evaluación y calificación de ofertas; formularios de oferta; países elegibles; requisitos de los bienes, obras o servicios; condiciones generales del contrato, condiciones especiales del contrato y formularios del contrato.
EG	Empresa de Gestión. Empresa consultora especializada en gestión de proyectos de inversión, que dentro de sus servicios ofrece la adquisición y contratación de los bienes, obras, servicios y consultorías para la ejecución de proyectos.
Especialista	Profesional designado por el Gestor para la conformación de la UEP, que tiene la experiencia necesaria para un área específica, que se encargará de las actividades y tareas que le competan, según su especialidad, y que sean necesarias para la Gestión Técnica del Programa.
F	Fideicomiso
FC	Firmas Consultoras: Empresas contratadas por el OE para proveer servicios de consultoría para desarrollar o supervisar los Productos del Programa.

FF	Fideicomiso Financiero. Es el contrato que suscribe el OE con una entidad financiera del sistema bancario nacional, en virtud del cual el Fideicomitente le encarga al Fiduciario la Gestión Financiera.
FG	Fideicomiso de Gestión. Es el contrato que suscribe el OE con una entidad financiera del sistema bancario nacional, en virtud del cual el Fideicomitente le encarga al Fiduciario la Gestión.
Fideicomitente	Es el Organismo Ejecutor del Programa.
Fiduciario	Corresponde a la entidad financiera del sistema bancario nacional de Costa Rica, que suscribe el Contrato de Fideicomiso de Gestión o el Contrato de Fideicomiso Financiero con el OE.
Flujograma de Procesos	Flujograma incluido en el MANOP para los distintos procesos que deben llevarse a cabo para la Gestión, que muestran: i) las tareas o actividades del proceso correspondiente; ii) la secuencia de las mismas; iii) los responsables de su ejecución; e iv) los entregables. .
GCR	Gobierno de Costa Rica.
Gerente de Obra	Es el profesional designado por la UEP para desempeñar las funciones de coordinador de la supervisión y control del desarrollo de los contratos de Obras menores ²⁹ ejecutadas con cargo al Programa.
Gerente de Proyecto	Es el profesional designado por la UEP para desempeñar las funciones de coordinador de la supervisión y control del desarrollo de los contratos de diseño y construcción de las

²⁹ De acuerdo al documento estándar de licitación del Banco, una obra mayor es aquella que tiene gran envergadura (cuyo costo estimado supera los US\$ 10 millones, incluidas reservas para imprevistos). Todas las demás obras se denominan menores.

	Obras incluidas en el Programa.
Gestión	Corresponde a la Gestión Técnica y Financiera del Programa, conforme las disposiciones establecidas en los contratos que suscriba el OE para esos propósitos, ya sea con una AG, una EG, un FG o un FF.
Gestión Financiera	Corresponde a la gestión financiera, incluyendo la administración y el manejo de fondos del Programa.
Gestión Técnica	Corresponde a la gestión administrativa, legal, de ingeniería y ambiental del Programa.
Gestor	Agencia de Gestión o Empresa Gerenciadora responsable de la Gestión Técnica del Programa.
HGM	Herramientas de Gestión y Monitoreo. Conjunto de herramientas -y los productos que surgen de su aplicación- que debe elaborar e implementar la UEP conforme los lineamientos establecidos por el Banco, para realizar la planificación, la ejecución, la supervisión, el seguimiento y el control y monitoreo del Programa, que incluye: PEP-UEP, POA/PF, PA, PGRP, PMR, Flujogramas de Procesos.
Hito	Hecho clave en la Gestión de los Proyectos, utilizado como punto de control para la medición del progreso de un Proyecto y para efecto de los pagos al Gestor.
Informe Periódico de Gestión	Corresponde al informe que debe presentar la UEP, con la periodicidad que le establezca el CAS, utilizando los formatos definidos por el Banco, como parte de las HGM. Este informe se constituirá en el instrumento básico que utilizará el CAS, el CDF (en caso de un FG o FF) y el Banco para el seguimiento y monitoreo del desarrollo del Programa.
Ingeniero	Es el profesional designado por la UEP para desempeñar

	las funciones de coordinador de la supervisión y control del desarrollo de los contratos de Obras mayores ³⁰ ejecutadas con cargo al Programa.
Jefe de Equipo	Funcionario del Banco responsable de la supervisión del Programa.
MANOP	Manual de Operaciones del Programa. Corresponde al documento que describe las actividades, los procesos, los procedimientos y demás disposiciones que deben ser cumplidos por las partes involucradas durante la planificación, ejecución, supervisión y monitoreo de un Programa.
Mecanismo de Ejecución	Esquema organizacional establecido en el Contrato de Préstamo para la ejecución del Programa.
Mecanismo de Propuesto	Mecanismo de ejecución propuesto que se describe en la Nota Técnica en sus tres opciones.
No Objeción del Banco	Proceso de revisión y validación que realiza el Jefe de Equipo con el apoyo de los especialistas fiduciarios del BID, a los documentos e informes del Programa.
Nota Técnica	La presente nota técnica.
OE	Organismo Ejecutor.
OED	Organismo Ejecutor con sus Dependencias. Corresponde a uno de los mecanismos de ejecución tradicionales, en el que la ejecución de un programa se realiza a través de las dependencias del organismo ejecutor, sin conformar una unidad coordinadora o ejecutora.
PA	Plan de Adquisiciones. Corresponde a una de las HGM.
PEP	Plan de Ejecución del Programa. Corresponde a una de las HGM que se utiliza para la planificación de la ejecución

³⁰ Idem nota 3.

	plurianual del Programa, constituido por un cronograma de ejecución física y financiera de los Componentes y Productos del Programa, en el que se definen las actividades, duraciones, costos, responsables y relaciones de precedencia, para cada uno de los Proyectos incluidos en un Programa.
PEP-Diseño	Corresponde al PEP elaborado por el Banco en conjunto con el OE, en la fase de diseño de la operación y que se incluye como anexo al POD.
PEP-Inicial	Corresponde al PEP elaborado por el OE a partir del PEP-Diseño, una vez obtenida la ratificación del contrato de préstamo por parte de la Asamblea Legislativa, en la fase de cumplimiento de las Condiciones de Elegibilidad.
PEP-UEP	Corresponde al PEP que debe elaborar la UEP, en la fase de planeamiento del Programa.
PF	Plan Financiero. Corresponde a una de las HGM.
PGRP	Plan de Gestión de Riesgos y Problemas. Corresponde a una de las HGM.
PIT	Programa de Infraestructura de Transporte de Costa Rica.
PMR	Reporte del Monitoreo del Programa (PMR por sus siglas en inglés ³¹). Corresponde a una de las HGM.
POA	Plan Operativo Anual. Corresponde a una de las HGM que debe elaborar e implementar la UEP, a nivel de actividades, para dar seguimiento a la ejecución anual del Programa.
Proceso Complementario	Proceso que debe realizar el Gestor complementario a los trabajos para la obtención de los Productos del Programa.

³¹ Progress Monitoring Report

Producto	Comprende los bienes y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo. Puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos. ³²
Programa	Se refiere al programa de inversión, que comprende el conjunto de Proyectos financiados por el BID en el Contrato de Préstamo respectivo.
Proyecto ³³	Es un Producto del Programa.
Proyecto Evaluado	Proyecto del Mecanismo Propuesto al cual se le efectuó la evaluación económica.
SP	Solicitud de Propuestas. Documento para la selección de consultores elaborado a partir de la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) establecida por el Banco. La SP incluye: carta de invitación, instrucciones a los consultores, hoja de datos, formularios de la propuesta técnica, formularios de la propuesta de precio, países elegibles, disposiciones sobre fraude, corrupción y prácticas prohibidas, términos de referencia de la contratación, condiciones generales del contrato, condiciones especiales del contrato y formularios del contrato.
Tipo de Adquisición	Tipo de esquema de adquisición realizada en el Programa.
TDR	Términos de Referencia.
UA	Unidad Asesora. Corresponde a la unidad técnica conformada por el OE e integrada por funcionarios y/o consultores contratados por éste, para que brinde apoyo y

³² Ídem nota 2

³³ El Banco suele utilizar la palabra Proyecto para referirse a lo que en este documento se denomina Programa. En alguna definición tomada de los documentos del Banco puede aparecer esta acepción de la palabra.

	asesoría al CAS.
UCE	Unidad Coordinadora con Unidades Ejecutoras. Corresponde a un tipo de mecanismo de ejecución, en el cual la ejecución del programa se realiza utilizando una unidad coordinadora apoyada con unidades ejecutoras regionales o por producto, en el que también se utiliza dependencias del OE en la ejecución.
UE	Unidad Ejecutora.
UEB	Unidad Ejecutora Burbuja. Corresponde a un mecanismo de ejecución tradicional mediante el cual se constituye una unidad ejecutora, creada como una unidad adicional a la estructura orgánica del OE e integrada por un equipo técnico dedicado a la gestión del programa, la cual por lo general reporta directamente a la autoridad máxima del organismo ejecutor.
UED	Unidad Ejecutora Desconcentrada. Corresponde a un mecanismo de ejecución, mediante el cual la ejecución del programa se realiza utilizando una unidad ejecutora creada como ente desconcentrado con capacidad de ordenar gastos, donde, al menos, el coordinador es cuentadante ³⁴ .
UEP	Unidad Ejecutora del Programa. Corresponde al equipo de profesionales conformado para que se haga cargo directamente de la gestión administrativa, técnica, financiera y legal del Programa.
US	Unidad Supervisora. Corresponde a la unidad integrada por el Gerente de Proyecto (para el caso de diseño y construcción de obras), o el Ingeniero (para el caso de obras

³⁴ Se denomina así, a los funcionarios que tienen a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de gastos, así como las demás operaciones de la Administración General del Estado.

	mayores) o el Gerente de Obra (para el caso de obras menores) y las FC contratadas para la supervisión, inspección, control y seguimiento de las Obras.
--	---

ANEXO 1. Análisis histórico de la ejecución de LAS operaciones en Costa rica

Con el fin de estudiar el desarrollo de la ejecución de las operaciones de crédito del Banco en Costa Rica, se procedió a realizar un análisis de las mismas, en particular, en cuanto al cumplimiento de las fechas establecidas para los principales hitos de las diferentes etapas de estas operaciones. En aquellos casos en que los plazos no fueron cumplidos, se calcularon las ampliaciones de plazo incurridas, con el propósito de estimar la tendencia que se ha tenido en cuanto a los plazos de ejecución de las operaciones. Para este análisis se consideraron todas las operaciones de inversión para ser ejecutadas en Costa Rica de tipo GOM (*Global of multiple Works operation*), ESP (*Specific investment operation*) o HIB (*Hybrid operation*), aprobadas por el Directorio del Banco desde el año 1969 y que se encontraban finalizadas al momento de realizar este análisis, en noviembre de 2013³⁵.

Entre las operaciones identificadas se consideró en el análisis únicamente aquellas para las cuales se cuenta con la información suficiente en los sistemas del Banco para determinar el plazo original de ejecución y el plazo finalmente aprobado, tomando en cuenta las prórrogas que hayan sido otorgadas. El detalle de las operaciones consideradas y la información usada para el análisis se muestra en la tabla A1.4, al final de este anexo. En esta tabla se muestra que la mayoría de las operaciones incluidas en el análisis utilizaron un mecanismo de ejecución basado en una unidad ejecutora burbuja (UEB) o por medio del organismo ejecutor con sus dependencias (OED), siendo únicamente tres los casos en los cuales se utilizó una unidad ejecutora de otro tipo.

1.1 Evidencia estadística de problemas de ejecución en operaciones del Banco

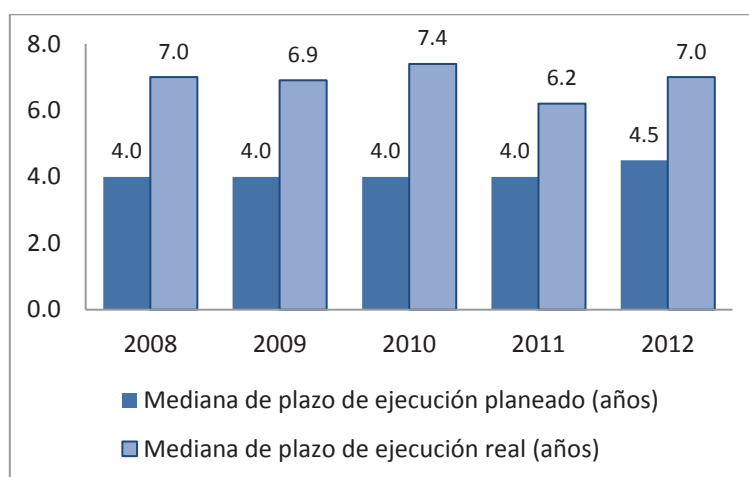
Estudios previos realizados por el Banco muestran la existencia generalizada de problemas en la ejecución de programas. En un estudio reciente de la Oficina de

³⁵ Las operaciones 1284/OC-CR y 1566/OC-CR, con fecha de finalización de diciembre 2013 y abril 2014 respectivamente, son las únicas operaciones no finalizadas al momento de realizar el análisis que fueron incluidas en el mismo. Las prórrogas adicionales solicitadas por estos programas de manera posterior a la fecha de análisis no fueron incluidas en los cálculos.

Planeamiento Estratégico y Efectividad en el Desarrollo (SPD)³⁶ se presenta evidencia estadística que demuestra que los proyectos del Banco usualmente toman plazos de ejecución significativamente superiores a los planeados originalmente durante su formulación.

El gráfico A1.1, extraído de ese estudio, muestra una comparación entre el plazo planificado y el tiempo efectivo de ejecución de una muestra de 365 operaciones con garantía soberana del Banco³⁷, las cuales fueron finalizadas en el periodo entre 2008 y 2012. En este caso se puede observar que la mediana del tiempo real de ejecución de operaciones es cercana a los 7 años, representando un atraso de aproximadamente 75% con respecto al plazo original planeado, que en promedio es de 4 años.

Gráfico A1.1: Comparación entre plazo de ejecución planeado y real



Elaboración propia, con información tomada del estudio: “Decentralization Action Plan: Proposal for a project ex-ante ‘executability’ assessment tool”³⁸

³⁶ “Decentralization Action Plan: Proposal for a project ex-ante ‘executability’ assessment tool”, distribuido como borrador durante los primeros días de noviembre 2013. El estudio se basa en una muestra de 365 operaciones con garantía soberana del Banco, finalizadas entre 2008 y 2012.

³⁷ No se establece el tipo de operación considerado, por lo que se supone que en la muestra se consideraron todos los tipos de programas del Banco y no solamente los de inversión.

³⁸ Estudio elaborado por SPD y distribuido como borrador durante los primeros días de noviembre 2013.

Ese estudio muestra además que únicamente un 16% de los proyectos analizados se implementaron en un plazo de 4 años o menos, el cual es el plazo promedio de ejecución planeado para los programas incluidos en dicho estudio. Adicionalmente, 63% de los proyectos del estudio fueron ejecutados con desviaciones superiores a los 2 años con respecto a la fecha original de finalización, mientras que únicamente el 13% de la muestra de operaciones ha sido ejecutada con desviaciones menores a los 6 meses.

Otros estudios realizados por el Banco³⁹ asocian estos atrasos a un rango de causas que varían desde (i) los que se vinculan al Banco; (ii) los que pertenecen a asuntos específicos del proyecto; (iii) los que pueden determinarse por el país, y (iv) los que provienen de los organismos ejecutores. En este sentido, un estudio realizado por la división de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones (VPC/FMP)⁴⁰ ha identificado que los factores más frecuentes que afectan la ejecución están relacionados con debilidades del organismo ejecutor y son las siguientes:

- Flujos internos del Ejecutor tienen procesos de autorizaciones para adquisiciones rígidos y demasiado verticales
- Deficiencia en la planificación por parte del ejecutor
- Falta de experiencia y alta rotación del ejecutor
- Fallas de coordinación
- Falta de capacidad en la administración y supervisión de contratos

Además, estos estudios previos indican que existe evidencia de que los resultados obtenidos varían para cada departamento y cada división. De esta manera, el presente estudio tiene como propósito buscar tales variaciones para el caso de las operaciones ejecutadas en Costa Rica.

1.2 Ejecución histórica de las operaciones de Costa Rica

³⁹ Por ejemplo, ver “*Descentralización y el BID. Principales conclusiones y acciones recomendadas*” (GN-2679-1), Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio, enero 2013.

⁴⁰ “*Estudio de los Factores Relacionados con Adquisiciones que Afectan la Ejecución de las Operaciones con Garantía Soberana*”, VPC/FMP, junio 2013.

El cuadro A1.1 muestra un resumen de los datos y resultados obtenidos del estudio de la ejecución de todas las operaciones de inversión con garantía soberana para el caso de Costa Rica. Se destaca que en el 86,4% de los casos se autorizaron prórrogas para la ejecución de los programas, las que, en promedio equivalen a un 79,1% del plazo original. Esto significa que una operación típica, con un plazo original de ejecución de cinco años, requeriría de aproximadamente nueve años para ser ejecutada, en el caso que se utilicen los mecanismos de ejecución que históricamente han sido usados: “Organismo Ejecutor con sus Dependencias” (OED) y “Unidad Ejecutora Burbuja” (UEB).

Cuadro A1.1: Resumen de resultados del estudio de la ejecución para todas las operaciones analizadas en Costa Rica

Operaciones analizadas	44
Operaciones con prórroga	38
Porcentaje de operaciones con prórroga	86,4%

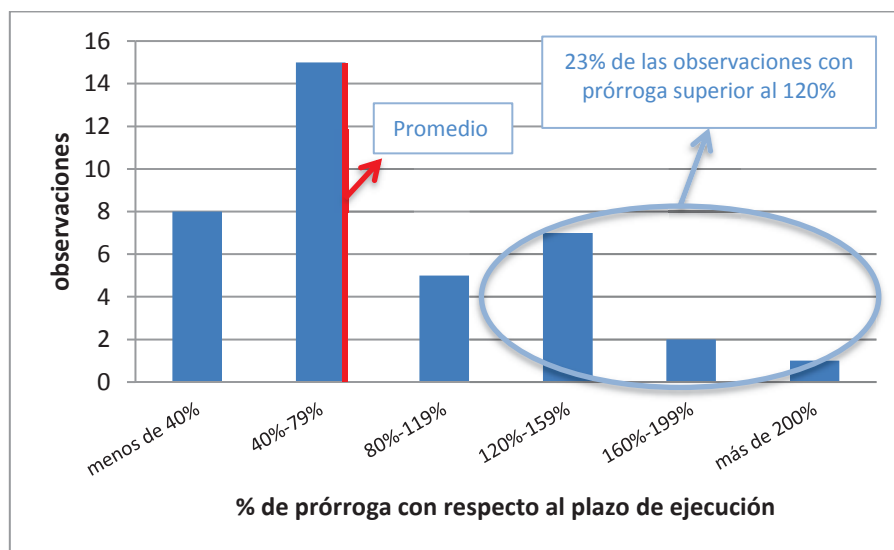
Factor ⁴¹	Prórroga en meses	Prórroga como % del plazo original
Promedio	40,5 meses	79,1%
Mediana	34,5 meses	67,7%
Desviación estándar	24,8 meses	47,7%
Prórroga mínima	4,0 meses	8,3%
Prórroga máxima	100,0 meses	208,3%

Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

⁴¹ El cálculo del promedio, mediana, desviación estándar y máximo/mínimo considera únicamente las operaciones que presentaron prórrogas durante el periodo de análisis.

La alta desviación estándar observada muestra la alta variabilidad de la ejecución de los programas de inversión en Costa Rica, sin embargo, es posible verificar la existencia de una asimetría positiva⁴² en la distribución de los valores, lo que implica que existe una mayor dispersión a la derecha de la media (79% del plazo original). Esta asimetría se puede observar en el gráfico A1.2, donde se comprueba además que las observaciones de prórrogas elevadas no se pueden considerar atípicas ni distantes de las demás (“outliers”), siendo que casi un cuarto de las observaciones (23%) presentan valores superiores al 120% de prórroga con respecto al plazo original de ejecución y se ubican en las tres categorías del extremo derecho de la distribución, muy por encima del promedio. De esta manera, el análisis conduce a que sea esperable que una cantidad importante de las operaciones que se ejecuten en Costa Rica lleguen a superar por mucho el promedio y la mediana de prórroga calculada.

Gráfico A1.2: Distribución de las prórrogas para todas las operaciones analizadas



Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

⁴² Además de observar que el promedio es superior a la mediana y a la moda ($\bar{X} > Me > Mo$), se verificó un coeficiente de asimetría de Fisher positivo ($\gamma_1=0,65$) para el caso de los valores de prórroga con respecto al plazo original de ejecución.

1.3 Análisis de operaciones del departamento INE en Costa Rica

Analizando específicamente los programas desarrollados en Costa Rica por el departamento de infraestructura y ambiente (INE)⁴³, el cual aglutina los programas que usualmente involucran el financiamiento de la construcción o mejora de obras, se puede observar en el cuadro A1.2 que se ha otorgado prórroga al plazo original de ejecución en 83,9% de las operaciones del departamento INE, obteniéndose prórrogas promedio de 75,3% del plazo original. Un caso típico de esta situación, es la operación de crédito para el “Programa de Desarrollo Eléctrico (535/OC-CR)”, la que contaba con un plazo original de ejecución de 48 meses, sin embargo fue ejecutada en un plazo total de 81 meses, habiendo obtenido una prórroga cercana al 70% del plazo original. A partir de los resultados del análisis se observa también que más de la mitad de las operaciones del departamento INE (16 de 31 operaciones) solicitaron una prórroga superior al 50% del plazo original de ejecución y la mitad de estas 16 operaciones requirieron una extensión superior al 80% del plazo original.

El caso más crítico para este departamento corresponde al programa de agua potable y saneamiento (INE/WSA) denominado “Programa de Alcantarillado y Agua Potable para Ciudades Intermedias (636/OC-CR-CPS)”, el cual obtuvo prórrogas por más del 200% del plazo original, convirtiendo una operación originalmente planificada para ser ejecutada en 4 años, en un programa con un plazo de ejecución superior a los 12 años. Por su parte, la división de transporte (INE/TSP) también tiene casos de prórrogas considerables para la ejecución, como por ejemplo el “Programa de apoyo a la construcción y mejora de carreteras (364/OC-CR)”, el cual duplicó el tiempo de ejecución al pasar de un plazo original de 48 meses a una ejecución de 96 meses.

⁴³ Un 70% de las operaciones analizadas corresponden al departamento de INE.

Cuadro A1.2: Resumen de resultados del estudio de la ejecución para las operaciones de INE en Costa Rica

Operaciones analizadas	31
Operaciones con prórroga	26
Porcentaje de operaciones con prórroga	83,9 %

Factor ⁴⁴	Prórroga en meses	Prórroga como % del plazo original
Promedio	38,0 meses	75,3%
Mediana	31,0 meses	65,0%
Desviación estándar	24,2 meses	47,7%
Prórroga mínima	8,0 meses	13,3%
Prórroga máxima	100,0 meses	208,3%

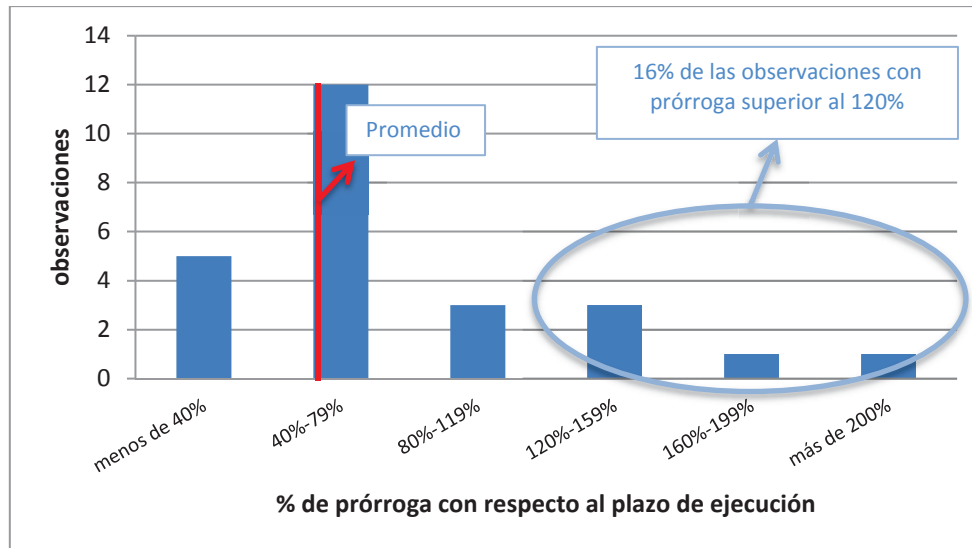
Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

El gráfico A1.3 presenta una distribución para las prórrogas de INE similar a la distribución observada para todas las operaciones ejecutadas en Costa Rica, con una asimetría positiva y una alta desviación estándar,⁴⁵ con un 16% de las observaciones presentando valores superiores al 120% de prórroga con respecto al plazo original de ejecución. Por esta razón, las observaciones de prórrogas elevadas no se pueden considerar atípicas ni distantes de las demás (“*outliers*”), evidenciando que también es esperable que una cantidad importantes de operaciones de INE que se ejecuten en Costa Rica lleguen a superar por mucho el promedio y la mediana de prórroga.

⁴⁴ El cálculo del promedio, mediana, desviación estándar y máximo/mínimo considera únicamente las operaciones que presentaron prórrogas durante el periodo de análisis.

⁴⁵ Además de observar que el promedio es superior a la mediana y a la moda ($\bar{X} > Me > Mo$), se verificó un coeficiente de asimetría de Fisher positivo ($\gamma_1=1,02$) para el caso de los valores de prórroga con respecto al plazo original de ejecución.

Gráfico A1.3: Distribución de las prórrogas para las operaciones de INE



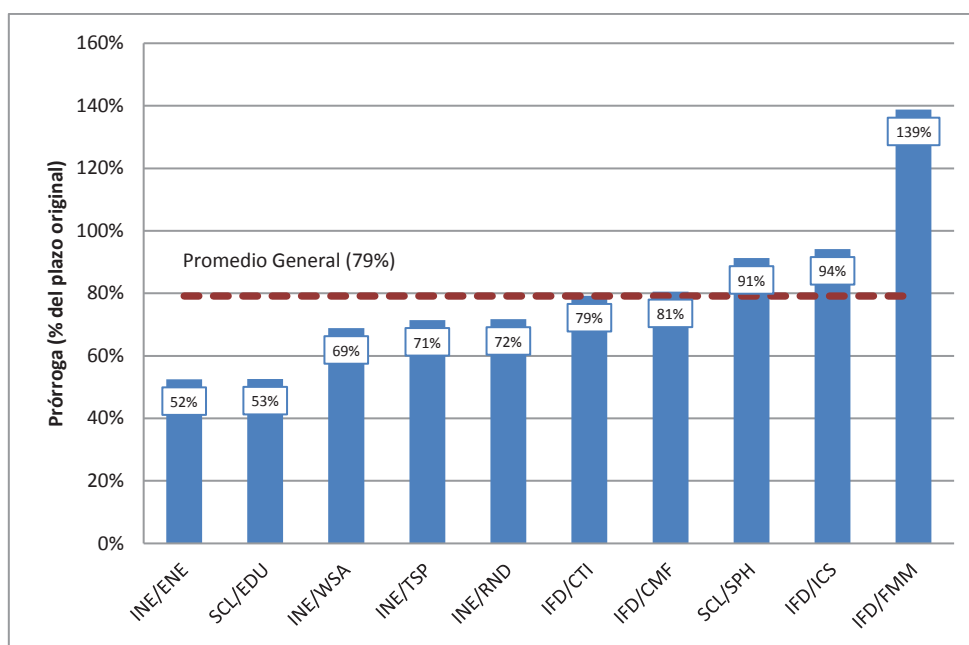
Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

1.4 Diferencias entre divisiones

Los resultados del análisis evidencian que existen diferencias entre las prórrogas obtenidas por programas de divisiones diferentes, sin embargo, se ha determinado que en todos los casos existen antecedentes de prórrogas importantes. El gráfico A1.4 presenta el valor promedio de las prórrogas solicitadas en cada una de las divisiones. Destaca el hecho de que, aún para la división de energía (INE/ENE) -la cual presenta el promedio más bajo de prórrogas solicitadas- históricamente se ha obtenido, en promedio, prórrogas de aproximadamente el 50% del plazo original de las operaciones.

Para el caso de la división de transporte (INE/TSP) el promedio de prórroga obtenida en los programas analizados es cercano al 71% (con una desviación estándar del 45% del plazo). Sin embargo, es importante destacar que únicamente se identificaron cuatro programas de esta división en el análisis histórico y dos de estos presentan ampliaciones del plazo original de ejecución superiores al 100%, por lo que existe una muestra muy pequeña y con una alta dispersión.

Gráfico A1.4: Prórroga promedio para operaciones de cada División

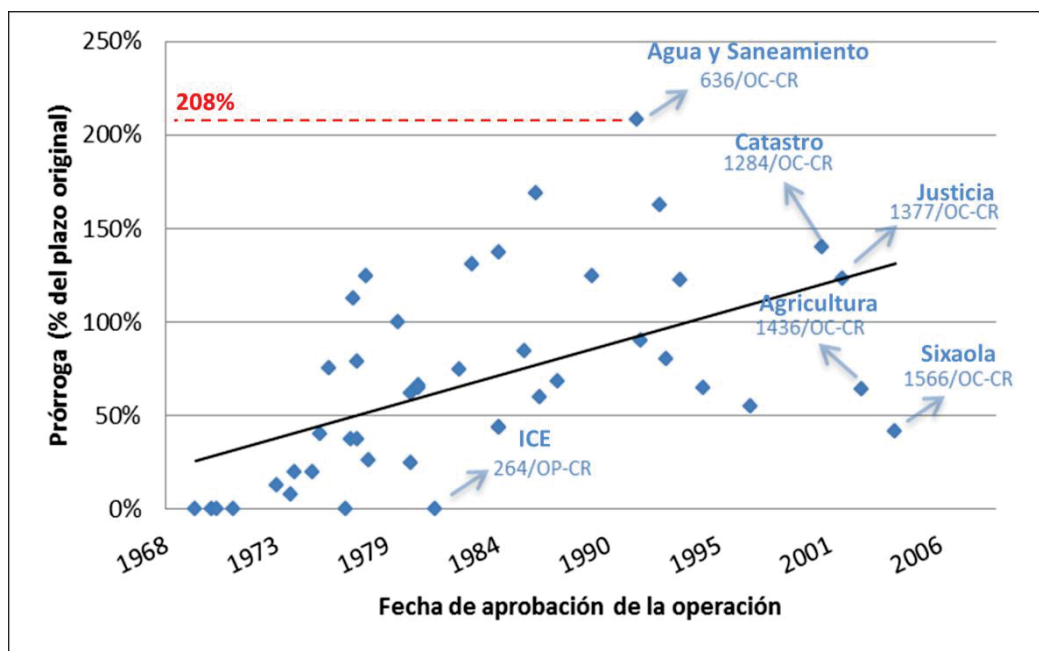


Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

1.5 Evolución de la ejecución en el tiempo

Considerando que las conclusiones anteriores son resultado de un análisis histórico, podría especularse que dicha condición no es representativa de la situación actual y que, más bien, el país ha ido desarrollando una mejor capacidad institucional para la ejecución de los proyectos a lo largo de los años. Sin embargo, no hay evidencia que indique una tendencia en el tiempo a reducir la magnitud de las prórrogas obtenidas por los programas ejecutados en Costa Rica. Por el contrario, el gráfico A1.5 muestra que la magnitud de las prórrogas tiene una tendencia a aumentar en el tiempo, no obstante, al no contar con suficientes operaciones aprobadas y finalizadas a partir del año 2001, no es posible inferir una conclusión a partir de esta fecha.

Gráfico A1.5: Evolución de prórrogas solicitadas en función de su fecha de aprobación



Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

Las dos operaciones con finalización más reciente a la hora de realizar el estudio en noviembre de 2013, “Desarrollo sostenible del sector Agrícola y Alimenticio” (1436/OC-CR) y “Programa de modernización Judicial II” (1377/OC-CR), aprobadas entre 2001 y 2002 y concluidas entre 2010 y 2013, presentaron prórrogas del 64% y el 123% del plazo original de ejecución respectivamente. Adicionalmente, la operación 1284/OC-CR “Regularización de Catastro y Registro”, prevista para finalizar en diciembre de 2013 (luego de prórrogas equivalentes a un 140% del plazo original en noviembre de 2013), requirió de una prórroga adicional hasta mayo de 2014 para concluir, lo cual implicó una prórroga total de 148% del plazo original⁴⁶.

Por otro lado, la operación “Desarrollo sostenible de la cuenca binacional del Río Sixaola” (1566/OC-CR), la cual contaba con una prórroga acumulada de 41% del plazo total en noviembre de 2013, ha solicitado una prórroga adicional para extender su ejecución hasta noviembre de 2015, lo cual representaría una prórroga total de 81% del plazo total.

⁴⁶ El gráfico A1.5 muestra el estado de la operación en noviembre de 2013, momento de realización del estudio

Considerando lo anterior, así como el hecho de que el último programa en Costa Rica que no solicitó una prórroga fue ejecutado entre 1977 y 1980⁴⁷, es posible concluir que la forma en la que se han ejecutado los programas en Costa Rica, con base en los mecanismos de ejecución tradicionales (OED y UEB), así como el esquema de fortalecimiento institucional implementado en los programas de préstamo no han contribuido a reducir las prórrogas de plazo de los mismos.

1.6 Análisis de la ejecución en función del monto de la operación

Al considerar la relación entre el monto de la operación y la existencia en ellas de prórroga en el plazo de ejecución original, se puede observar en el cuadro A1.3 que sólo las operaciones con montos aprobados inferiores a US\$10 millones no han requerido prórrogas. Aunque para operaciones con montos superiores a los US\$10 millones la prórroga requerida varía en su magnitud, para operaciones con montos superiores a US\$100 millones, en promedio, se ha requerido prórrogas superiores al 100% del plazo original, lo que demuestra la debilidad histórica del país para ejecutar programas grandes de inversión utilizando los mecanismos de ejecución tradicionales⁴⁸.

Cuadro A1.3: Clasificación de las prórrogas por monto de la operación

		Categoría de monto de la operación (Millones de dólares)				
		0 a 9,99	10 a 19,99	20 a 29,99	30 a 99,99	mas de 100
Operaciones en el						
rango		14	11	10	6	3
Operaciones con		8	11	10	6	3

⁴⁷ La operación 264/OP-CR, que financió el proyecto de la planta hidroeléctrica Ventanas Garita fue ejecutada sin prórroga entre 1981 y 1985, sin embargo, requirió la aprobación de otra operación complementaria para este proyecto (67/IC-CR) la cual sí requirió 39 meses de prórroga. Por esta razón se considera al programa "Advantage Energy Geothermal Guanacaste" (505/SF-CR) como la operación más reciente en Costa Rica que finaliza sin prórroga en su plazo de ejecución.

⁴⁸ Todas las operaciones con montos superiores a US\$100 millones corresponden a programas de infraestructura.

prórroga en el rango						
Porcentaje de operaciones con prórroga		57 .1%	10 0.0%	10 0.0%	100 .0%	100.0 %
Promedio de prórroga (sólo operaciones con prórroga)	meses	24 .4	37 .5	52. 2	40. 2	56.7
	% del plazo original	51 .0%	77 .3%	10 1.5%	67. 5%	109.4 %
Prórroga máxima	meses	60 .0	78 .0	10 0.0	84. 0	81.0
	% del plazo original	12 5.0%	16 2.5%	20 8.3%	140 .0%	125.0 %

Elaboración propia, con información extraída de IDB Data Warehouse (noviembre, 2013)

1.7 Aplicación de los hallazgos del análisis a la estimación del plazo total final de ejecución del PIT

El Programa de Infraestructura de Transporte (PIT), aprobado por el Directorio del Banco en noviembre de 2013 para ser ejecutado en Costa Rica, es una operación de \$450 millones de dólares estadounidenses. Dada la magnitud de la operación y su complejidad, al incorporar obras del sector vial y portuario en un mismo programa, es de alta importancia establecer una estimación del tiempo que llevaría su ejecución con alguno de los mecanismos de ejecución tradicionales basados en una unidad ejecutora burbuja (UEB) o por medio del mismo organismo ejecutor con sus dependencias (OED).

Si consideramos al PIT como un programa similar a los ejecutados anteriormente en Costa Rica por la división de INE/TSP, y recordando que para esta división el plazo promedio de prórroga ha sido de aproximadamente un 71% del plazo original, podríamos esperar que el plazo original de ejecución de 72 meses (6 años) termine ejecutándose en un plazo de más de 123 meses (un poco más de 10 años). Sin embargo, es posible que tal estimación no sea del todo apropiada si tomamos en cuenta que el análisis efectuado

incluye pocas operaciones de INE/TSP y que la última operación finalizada para esta división concluyó en 1997.

Por esta razón, se entiende que sería más apropiado utilizar como referencia los promedios de prórroga de operaciones del departamento INE (75,3%) o incluso el promedio general de prórroga de todas las operaciones (79,1%) para estimar las posibles prórrogas a las que estará sujeto el PIT. Considerando estos valores, se puede esperar que, en promedio, el plazo de ejecución del programa, en caso de utilizarse los mecanismos de ejecución tradicionales, se extendería hasta un plazo total cercano a 126 meses (extensión del 75,3% del plazo original) o 129 meses (extensión de 79,1% del plazo original).

Adicionalmente, debe decirse que esta ejecución cercana a los 11 años, se puede considerar conservadora dada la evidencia histórica que nos conduce a suponer que la ejecución tiende a empeorar para las operaciones aprobadas más recientemente y a medida que el monto de la operación aumenta y supera los US\$100 millones. La situación podría resultar aún más crítica si se toma en cuenta que, en estos momentos, el organismo a cargo de la ejecución también se encuentra desarrollando otros programas de préstamo de gran envergadura, por lo que su capacidad de ejecución se encontraría mermada y limitada para hacerle frente al nuevo programa.

Cuadro A1.4: Operaciones utilizadas en el análisis

Nombre de la operación	Número de crédito	División	Tipo de Unidad Ejecutora ¹	Monto aprobado (US \$)	Fecha de aprobación	Plazo de aprobación a firma (meses)	Plazo de firma a vigencia (meses)	Plazo de aprobación a vigencia (meses)	Plazo original de ejecución (meses)	Plazo final de ejecución (meses)	Prórroga (meses)	relación prórroga / plazo original
Imp/Cons of 124kms of Sec. Roads	386/SF-CR	INE/TSP	OE (MOPT)	15,663,709.76	13-Dec-73	2.7	3.4	6.1	60.0	68.0	8.0	13.3%
Central Hydroelectrical Power Construction el Arenal	274/OC-CR	INE/ENE	OED (ICE)	50,500,000.00	31-Oct-74	3.0	4.6	7.7	66.0	79.0	13.0	19.7%
Physical Expansion Facilities Institution Development	405/SF-CR	SCL/EDU	OED (ITCR)	3,233,127.22	8-Aug-74	0.8	2.0	2.9	48.0	52.0	4.0	8.3%
Improvement of Rural Medical Services	439/SF-CR	SCL/SPH	OED (CCSS)	20,000,000.00	18-Sep-75	2.1	2.4	4.5	60.0	72.0	12.0	20.0%
Drainage System of San Jose II Stage	469/SF-CR	INE/WSA	OED (AyA)	13,790,842.84	8-Jul-76	2.7	6.2	8.9	41.0	72.0	31.0	75.6%
Farming Investigation and Extention	239/SF-CR	INE/RND	OED (MAG)	2,500,000.00	26-Nov-69	0.3	4.6	4.9	68.0	68.0	0.0	0.0%
Electric Power Program for Guanacaste Limon Provinces	273/SF-CR-1	INE/ENE	OED (ICE)	478,000.00	17-Sep-70	3.0	0.0	3.0	65.0	65.0	0.0	0.0%
Drinking Water and Drainage in Five Cities	281/SF-CR	INE/WSA	OED (SNAA)	6,237,554.54	24-Dec-70	1.1	0.0	1.1	60.0	60.0	0.0	0.0%
Technical and Professional Education Strengthening	308/SF-CR	SCL/EDU	OED (MEP)	3,448,206.57	7-Oct-71	1.9	6.2	8.1	60.0	60.0	0.0	0.0%
Rural Electrification Project	463/SF-CR	INE/ENE	OED (ICE)	13,455,881.87	22-Jan-76	2.7	6.4	9.2	47.0	66.0	19.0	40.4%
Adjacent Road Program III	10/IC-CR	INE/TSP	OED (MOPT)	21,499,418.44	22-Sep-77	1.4	2.4	3.9	48.0	102.0	54.0	112.5%
Urban & Rural Potable Water & Sewer Systems	501/OC-CR	INE/WSA	UEB (AyA)	19,613,144.43	19-Dec-84	2.1	11.2	13.4	48.0	69.0	21.0	43.8%
Urban & Rural Potable Water & Sewer Systems	764/SF-CR	INE/WSA	UEB (AyA)	4,871,594.74	19-Dec-84	2.1	11.2	13.4	48.0	69.0	21.0	43.8%
Technical-Professional Education Program	513/SF-CR	SCL/EDU	ND	10,358,976.88	18-Aug-77	1.4	3.6	4.9	48.0	66.0	18.0	37.5%
Irrigation District Moracia I	617/SF-CR	INE/RND	OED (SNE)	9,940,824.19	31-Jul-80	1.3	11.7	13.0	48.0	60.0	12.0	25.0%
Electrical Development II	572/OC-CR	INE/ENE	OED (ICE)	176,141,831.78	19-Jul-89	1.4	13.1	14.5	48.0	108.0	60.0	125.0%
Animal Health Program	531/SF-CR	INE/RND	OED (MAP)	5,291,619.31	23-Nov-77	2.8	3.8	6.5	48.0	66.0	18.0	37.5%
Advantage Energy Geothermal Guanacaste	505/SF-CR	INE/ENE	OE (ICE)	4,100,000.00	19-May-77	0.3	6.9	7.2	36.0	36.0	0.0	0.0%

1 OED: Ejecutado directamente por el organismo ejecutor, UEB: Unidad ejecutora descentralizada, UED: Unidad ejecutora burbuja, UED: Fideicomiso de Gestión, ND: Información no disponible

Investment Sector Loan Multisector Credit	742/OC-CR-CPS	IFD/CMF	OED (BCR)	100,000,000.00	17-Mar-93	0.3	21.2	21.5	36.0	65.0	29.0	80.6%
Electrical Development Program	535/OC-CR	INE/ENE	OED (ICE)	94,599,999.99	11-Nov-87	3.3	12.6	15.9	48.0	81.0	33.0	68.8%
Hydroelectrical Project Corobici	22/VF-CR	INE/ENE	FG (ICE)	30,000,000.00	6-Jul-78	2.7	12.0	14.7	60.0	76.0	16.0	26.7%
Electric Development Program III	796/OC-CR	INE/ENE	OED (ICE)	319,998,219.40	1-Dec-93	1.6	2.9	4.5	66.0	147.0	81.0	122.7%
Tempisque Irrigation Proj: Stage II	208/IC-CR	INE/RND	OED (SENARA)	28,441,625.69	15-Oct-86	3.2	18.3	21.5	48.0	129.0	81.0	168.8%
Superior Education Program	543/SF-CR-1	SCL/EDU	OED (UCR)	8,097,000.00	4-May-78	0.1	3.1	3.2	48.0	108.0	60.0	125.0%
Preschool and Lower Secondary Education	1010/OC-CR	SCL/EDU	UFD (MH)	27,167,744.61	21-May-97	1.3	8.3	9.6	60.0	93.0	33.0	55.0%
Country Electrification II	598/SF-CR	INE/ENE	OED (ICE)	26,198,649.88	31-Jul-80	1.3	11.7	13.0	48.0	78.0	30.0	62.5%
Ciudad Colon-Orotina Highway	530/OC-CR	INE/TSP	OED (MOPT)	141,125.60	17-Dec-86	14.2	12.1	26.4	60.0	96.0	36.0	60.0%
Rural Telephonic Project	535/SF-CR	IFD/CTI	OED (ICE)	12,107,561.85	8-Dec-77	2.3	8.1	10.4	48.0	86.0	38.0	79.2%
Road Improvement Stage II	364/OC-CR	INE/TSP	OED (MOPT)	22,499,997.61	6-Dec-79	2.6	9.5	12.1	48.0	96.0	48.0	100.0%
Geothermal Project Miravalles Stage III	68/IC-CR	INE/ENE	OED (ICE)	8,800,000.00	4-Dec-80	0.2	11.9	12.0	36.0	60.0	24.0	66.7%
Judicial Administration Improvement Program	859/OC-CR	IFD/ICS	UEB (CSJ)	10,561,800.62	25-Jan-95	24.0	ND	ND	60.0	99.0	39.0	65.0%
Sites and Services Programs	762/SF-CR	IFD/FMM	UEB (INVU)	17,215,143.82	12-Dec-84	2.4	20.3	22.7	48.0	114.0	66.0	137.5%
Hydroelectrical Plant Ventanas-Garita	67/IC-CR	INE/ENE	OED (ICE)	70,305,000.00	4-Dec-80	0.2	9.8	10.0	60.0	99.0	39.0	65.0%
Hydroelectrical Plant Ventanas-Garita	264/OP-CR	INE/ENE	OED (ICE)	2,807,616.51	19-Oct-81	0.0	8.2	8.2	42.0	42.0	0.0	0.0%
Program to Increase Agriculture Productivity	711/SF-CR	INE/RND	UEB (MAG)	26,330,532.82	20-Dec-82	0.0	9.8	9.8	48.0	84.0	36.0	75.0%
Livestock Development & Animal Health	439/OC-CR	INE/RND	UEB (MAG)	15,998,541.10	18-Aug-83	0.2	43.9	44.1	48.0	111.0	63.0	131.3%
Miravalles I Geothermic Project	200/IC-CR	INE/ENE	OED (ICE)	73,325,263.49	18-Mar-86	0.2	11.5	11.7	66.0	122.0	56.0	84.8%
Sewerage & Water Supply Program Intermediate Cities	636/OC-CR-CPS	INE/WSA	UEB (AYA)	27,943,141.61	9-Oct-91	0.0	7.0	7.1	48.0	148.0	100.0	208.3%
Improvement of Health Service Program	711/OC-CR	SCL/SPH	OED (CCSS)	13,981,727.42	25-Nov-92	2.4	11.6	14.0	48.0	126.0	78.0	162.5%

Quality Improvement of the Education	667/OC-CR-CPS	SCL/EDU	UEB (MEP)	27,679,779.27	18-Dec-91	0.0	10.4	10.4	60.0	114.0	54.0	90.0%
Cadaster and Registry Regularization	1284/OC-CR	IFD/FMM	UED (MH)	65,000,000.00	29-Nov-00	2.1	10.4	12.5	60.0	144.0	84.0	140.0%
Judiciary Modernization Program II	1377/OC-CR	IFD/ICS	UEB (CSJ)	22,399,378.36	5-Dec-01	1.5	4.2	5.6	60.0	134.0	74.0	123.3%
Sustainable Development of the Food and Agriculture Sector	1436/OC-CR	INE/RND	UEB (MAG)	11,068,895.31	27-Nov-02	1.9	15.3	17.2	48.0	79.0	31.0	64.6%
Sustainable Development of the Binational Watershed Rio Sixaola	1566/OC-CR	INE/WSA	UEB (MIDEPLAN y MAG)	9,220,000.00	21-Jul-04	17.1	32.7	49.8	48.0	68.0	20.0	41.7%

ANEXO II

Análisis de problemas en la gestión de los Programas financiados por el BID y soluciones propuestas

Tabla 1

Problemas identificados

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
P.0	Debilidades del análisis institucional producen que la selección del mecanismo de ejecución no sea el idóneo.	El análisis institucional realizado en la fase de diseño de la operación no identifica en forma clara y completa los problemas de ejecución reales que ha tenido el OE y, en consecuencia, usualmente en el POD se propone como mecanismo de ejecución el tradicional, sin el debido análisis. De esta manera no se aplican soluciones que eviten las principales limitaciones y debilidades para la ejecución de los Programas.	PMP UNO PS	T, CA, C y A S.0
P.1 ⁴⁹	Atrasos en la ratificación de los Programas por parte de la Asamblea Legislativa	Los largos periodos de tiempo que toma la Asamblea Legislativa (Congreso de la República) para la ratificación de los Programas de préstamo causan la postergación del inicio de la ejecución del Programa, lo que incide en que	FRA PMP	T, C y A

⁴⁹ Este problema no corresponde estrictamente a la Gestión por lo que no se ha definido ninguna solución.

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
	producen la postergación del inicio del Programa.	los proyectos se encuentren muy desactualizados para el momento en que efectivamente se desarrollarán.		
P.2	La aprobación del presupuesto del Programa se realiza después de la ratificación del contrato de préstamo por parte de la Asamblea Legislativa.	El trámite de aprobación del presupuesto del Programa ante la Asamblea Legislativa se realiza después de la ratificación del contrato de préstamo, lo que lleva varios meses de trámite con dos importantes consecuencias: i) hasta su aprobación no se puede comenzar con procesos de licitación, produciendo atrasos en el inicio de la ejecución del Programa; y ii) no es posible para el OE contar con los recursos para cumplir una serie de condiciones previas al primer desembolso hasta obtener dicha aprobación.		T y C S.1
P.3	Largo plazo para alcanzar el cumplimiento de las condiciones previas de los Programas.	El largo plazo que usualmente toma el OE para el cumplimiento de las condiciones previas, produce que se atrase el inicio de la ejecución del Programa y se disminuya el tiempo efectivo para realizar desembolsos, ya que no se aprovecha ese tiempo para avanzar en los proyectos. Si, además, el tiempo de cumplimiento de las condiciones previas es muy significativo los proyectos pueden quedar desactualizados.	PMP SAE	T, C y A S.2

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
P.4	Conformación lenta y/o incompleta de la UEB.	En los casos en que se utiliza una UEB ⁵⁰ , la conformación de la misma generalmente no se realiza a tiempo y en algunos casos se inicia la ejecución del Programa sin haberse conformado una UEB completa. La tardanza en el comienzo de la ejecución del Programa implica un menor plazo para efectuar desembolsos y, adicionalmente, incide en que los proyectos se puedan encontrar desactualizados para el momento en que efectivamente se desarrollarán. Comenzar la ejecución con una UEB incompleta generalmente produce atrasos y errores.	PMP	T, C, CA y A S.3, S.7
P.5	Conformación inapropiada de la UEB o con personal no idóneo.	En muchos casos cuando el Programa entra en vigencia no se tienen definidos los especialistas requeridos para la conformación de la UEB, ni los perfiles que deben tener los mismos, lo que ha afectado la obtención de una gestión eficiente y eficaz del Programa.	PMP UNO PS	T, C, CA, A S.4, S.7, S.8
P.6	Falta de transparencia en la selección de los integrantes de la UEB.	Si el nombramiento del personal de la UEB se realiza bajo mecanismos poco transparentes (ej. Selección directa), el personal contratado puede o no cumplir con la experiencia y capacidad requerida para la ejecución del Programa.	PMP SAE	T, C, CA, A S.4, S.7

⁵⁰ Al igual que en el P.4 muchos de los problemas que se mencionan seguidamente se refieren al mecanismo tradicional en el que se usa una UEB.

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
P.7	Limitada capacidad del OE y/o la UEB para la gestión de los Programas.	Según cual sea el mecanismo de ejecución, el OE o la UEB puede no contar con la capacidad profesional necesaria para llevar a cabo una buena gestión técnica, legal, ambiental, financiera y administrativa del Programa, lo que implica que no realicen en tiempo y forma los estudios técnicos necesarios para: i) el cumplimiento de la elegibilidad de los proyectos; ii) la elaboración de los documentos de licitación; iii) los procesos licitatorios y iv) una adecuada supervisión de los contratos. Para intentar resolver este problema si el mecanismo es con una UEB, en algunos casos, se acomete la ejecución del Programa superponiendo las unidades de línea del propio OE a la UEB, con las consiguientes demoras y potenciales ineficiencias. ⁵¹	DAA FRA PMP SAE	T, C, A y CA S.4, S.7, S.9
P.8	Limitación de recursos por parte del OE y de la UEB.	En muchos casos el OE y la UEB deben trabajar con una gran escasez de recursos materiales, tecnológicos y de infraestructura, lo que limita en forma significativa la gestión de los proyectos, provoca importantes atrasos en la ejecución y debilita la supervisión de los contratos de obra y consultorías.	DAA FRA PMP	T, C, A y CA S.6

⁵¹ Véase el P.14 también.

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
P.9	Rotación del personal de la UEB a cargo del Programa.	Es usual que se tenga una alta rotación en el personal de la UEB encargada del Programa, provocando problemas y demoras en la ejecución, mientras se logra la sustitución y capacitación del nuevo personal.	DAA FRA PMP	T, C y CA S.4, S.6
P.10	El personal del OE o la UEB no tiene la dedicación requerida para cumplir con sus actividades en la ejecución del Programa.	Los integrantes del OE encargados de la ejecución o de la UEB no tienen la dedicación requerida o no tienen claras las prioridades. Muchas veces se les da otras obligaciones diferentes a las del Programa, lo que implica una menor disponibilidad de los profesionales para dedicarse a la gestión del Programa.	PMP	T, CA, C y A S.4
P.11	Problemas en los procesos de licitación y de ejecución de los proyectos.	En algunas ocasiones, particularmente en las modificaciones de los contratos de obras, se necesita ajustar los procedimientos de las UEB u OE a las mejoras prácticas en línea con las normas del Banco.	PMP SAE	T, C, CA y A S.4, S.5, S.11, S.13, S.14, S.20, S.23
P.12	Débil calidad técnica de los productos elaborados por el OE o la UEB.	La baja calidad técnica de los productos elaborados por el OE o la UEB (por ejemplo: diseños o especificaciones técnicas) genera muchas dificultades en los procesos de ejecución de los proyectos.	DAA FRA	T, C, CA y A S.9, S.20
P.13	Ineficaz e ineficiente gestión financiera y de los	Es usual que el OE o las UEB no cuenten con sistemas contables ágiles y eficientes que faciliten el registro y la actualización oportuna	PMP UNO PS	T y C S.4, S.5,

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
	registros contables del Programa por parte del OE o la UEB.	de la información financiera del Programa, de forma que permita identificar las necesidades de recursos, el cumplimiento de las proyecciones de desembolsos y la verificación del flujo de caja y el uso de los recursos del Programa, así como la elaboración e implementación de las herramientas requeridas por el Banco para la supervisión, seguimiento y monitoreo de la gestión financiera del Programa.		S.6, S.20, S.24
P.14	Dependencia de la UEB del apoyo del OE para la ejecución del Programa	Por disposiciones emanadas del OE y/o falta de capacidad de la UEB es usual que algunas actividades las deban realizar dependencias internas del OE, las que muchas veces le asignan una baja prioridad a estos procesos, se resisten a realizarlos o no pueden hacerlo de manera eficaz.	DAA FRA SAE	T, C, CA y A S.4, S.5
P.15	La alta dependencia de la UEB a las autoridades superiores del OE puede debilitar las decisiones técnicas.	Es frecuente que los integrantes de las UEB sean funcionarios o consultores de confianza del OE y/o del Gobierno. Por ejemplo, es usual que se les requiera presentar una programación de ejecución excesivamente optimista, o que se intenten introducir modificaciones a los proyectos no siempre respaldadas en sólidos sustentos técnicos.	FRA DAA PMP SAE UNO PS	T, C, CA y A S.5, S.7
P.16	No existe en el OE ni en la UEP la cultura de	Al carecer el OE y/o la UEB de una cultura de planificación, programación, gestión, supervisión y seguimiento de sus actividades,	DAA FRA PMP	T, C y A S.4, S.18

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
	planificación, gestión, control, supervisión y seguimiento de los proyectos.	sus integrantes no ven el valor agregado de utilizar las herramientas de gestión y monitoreo desarrolladas por el Banco, lo que provoca ineficiencia, errores y el uso inadecuado de los recursos disponibles. Esta carencia también impide contar con información suficiente para establecer indicadores de desempeño y con planes de acción oportunos para mitigar los riesgos o resolver en forma oportuna y efectiva los problemas que se presentan durante la ejecución. Todo esto conlleva importantes atrasos en la ejecución de los proyectos.		
P.17	Desconocimiento de las normas y políticas del Banco por parte del OE y la UEB.	Por lo general, los funcionarios y/o consultores del OE y de la UEB tienen conocimiento muy general de las normas y políticas del Banco, especialmente en temas de adquisiciones, y socio-ambientales, lo que provoca que en muchas ocasiones la ejecución de los proyectos se vea afectada y surja la necesidad de repetir algunos procesos. Por dicha razón, también, se puede exponer al OE a responsabilidades con oferentes ya adjudicados en procesos mal realizados, o a sobrecostos para mitigar efectos socio-ambientales.	DAA FRA PMP	T, C y A S.4, S.7, S.13, S.14, S.18
P.18	Deficiencias en la dirección de la gestión del	Las debilidades que se producen en la dirección y supervisión de la gestión del Programa por parte del OE y la UEB provoca	DAA FRA PMP	T, C, CA y A

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
	Programa.	importantes atrasos en la ejecución del Programa.		S.4, S.5, S.6, S.10, S.11, S.12, S.18, S.19, S.20
P.19	Desconocimiento del OE o la UEB de los procesos y los plazos que debe cumplir para la ejecución del Programa.	En muchos casos el OE o la UEP no cuenta con una definición clara de las metodologías, los procesos y las actividades que debe cumplir para el logro de los proyectos en términos de alcance, costo, tiempo y calidad. Esto genera duplicación de actividades, procesos o actividades faltantes o sobrantes y errores u omisiones en la planificación y los planes de trabajo del OE la UEB y/o de sus integrantes, entre otros inconvenientes.	FRA DAA PMP SAE	T, C, CA, A S.4, S.12, S.15, S.18, S.19, S.20
P.20	Los plazos para la obtención de los refrendos internos de documentos son sumamente extendidos.	La aprobación interna de los documentos contractuales de bienes, obras, servicios y consultorías, que se debe realizar de conformidad con las disposiciones del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública emitido por la Contraloría General de la República se realiza en plazos muy extensos.		T y C S.4, S.12, S.15, S.22
P.21	Deficiente uso de las herramientas de gestión definidas por el Banco para la ejecución de los	El OE o la UEB no aprovecha en forma completa, o lo hace parcialmente o con deficiente calidad, las herramientas de gestión sugeridas por el Banco y por la literatura de gestión de proyectos, lo que provoca que no se pueda utilizar este importante instrumento para	PMP FRA	T y C S.4, S.12, S.18, S.19

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
	proyectos. ⁵²	<p>la gestión, supervisión y seguimiento de las actividades del Programa. Tampoco desarrolla otras herramientas de gestión alternativas.</p> <p>En muchas ocasiones el desarrollo de las herramientas de gestión se realiza sólo para cumplir un requisito, lo que ocasiona que no exista una base técnica suficiente para rendición de cuentas, discusión y toma de decisiones entre los involucrados.</p>		
P.22	Aplicación de la normativa del país en lugar de la del Banco o utilización simultánea de ambas normativas.	El OE y/o la UEB aplican en algunas oportunidades la normativa del país por encima de la aplicación de las normas y políticas del Banco, lo que constituye un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de préstamo y expone el proyecto a riesgos adicionales como demoras, apelaciones, reclamos y arbitrajes.	DAA FRA PMP	T, C y A S.4, S.15, S.21
P.23	Los cambios en las autoridades de Gobierno pueden producir modificaciones y demoras en la ejecución.	Los cambios en las autoridades públicas que representan el OE o en los ministerios e instituciones relacionadas con el Programa, por lo general conllevan cambios en la planificación, ejecución, presupuesto, plazos y alcances de los proyectos, en sus diferentes fases o etapas. Además, pueden generar problemas y/o demoras debido al desconocimiento del	FRA PMP SAE	T, C y A S.4, S.15, S.18

⁵² Véase también el P.18.

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
		Programa, por parte de los nuevos funcionarios.		
P.24	Disconformidad de las comunidades sobre los proyectos.	En algunas ocasiones las comunidades afectadas por los proyectos manifiestan disconformidades con las obras cuando no son cumplidas sus expectativas en términos de alcance, calidad y tiempos de ejecución. Por lo general, estos problemas se presentan por debilidades en la formulación, comunicación, consultas y gestión de los proyectos por parte del OE, así como en errores de aplicación de las salvaguardas del Banco. Estas manifestaciones, en muchas ocasiones, obligan al OE a realizar estudios adicionales, modificaciones o cambios imprevistos en los contratos suscritos.	PMP	T, C y A S.9, S.18
P.25	Los profesionales de la UEB tienen un incentivo a prolongar las actividades del Programa. ⁵³	Por estar contratados por tiempo y no por productos para desarrollar sus actividades, los funcionarios de la UEB carecen de incentivos para optimizar la gestión y ejecución del Programa. Hacia el mediano plazo, esto puede implicar un aumento importante en los costos de gestión y en los plazos de ejecución de los proyectos.	SAE	T, A y C S.4, S.16, S.17
P.26	Disminución de actividades de la UEB cuando se	Cuando se aproxima la finalización de la ejecución del Programa, la UEB suele disminuir sus actividades debido a la falta de incentivos		T, C S.16, S.17

⁵³ Véase también el P.26.

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
	aproxima el final de la ejecución del Programa. ⁵⁴	para finalizar la ejecución a tiempo y la rotación del personal que busca otras opciones laborales, lo que provoca lentitud y deficiencias en la ejecución de las actividades pendientes y mayor resistencia a aceptar sugerencias para mejorar la ejecución.		
P.27	La deficiente y/o lenta ejecución por parte del OE o la UEB no tiene ninguna consecuencia para el profesional mismo.	Al no existir un eficaz sistema de evaluación del desempeño y/o sanciones, no existen incentivos que permitan asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a la calidad de los productos y el tiempo establecido para su desarrollo, ni que los motive a mejorar en los aspectos que se hayan determinado débiles.		T, A, CA y C S.8, S.16, S.28
P.28	Deficiencia de los estudios requeridos para la contratación de los proyectos.	Los atrasos, errores y deficiencias detectados en los estudios técnicos elaborados por la UEB y/o el OE en las distintas fases del proyecto (diseño de la operación, pre-inversión, licitación y ejecución), generan importantes problemas en la ejecución de los proyectos.	DAA FRA PMP UNO PS	T, C, CA y A S.9, S.16,
P.29	Demoras en la preparación y desarrollo de los estudios técnicos, o el inicio del proceso	Las demoras en la preparación y desarrollo de los estudios técnicos necesarios para la tramitación de los contratos, produce atrasos en el inicio de los procesos de contratación. En otras ocasiones, el OE o la	FRA UNO PS	T, C, CA y A S.9, S.16, S.18

⁵⁴ Véase también el P.25.

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
	de contratación con estudios incompletos.	UEB elaboran los pliegos de licitación de los proyectos sin que se hayan completado todos los estudios técnicos necesarios o suficientes para que los oferentes puedan elaborar sus propuestas. En estos casos el OE tiene que asumir los riesgos asociados a los cambios que puedan producirse durante la ejecución de los proyectos, en cuanto a los alcances, características, cantidades y costos de las obras.		
P.30	Errores en los diseños y en la estimación de las cantidades de obra definidas en los pliegos de licitación.	Se verifican problemas en la ejecución de los contratos de obra por errores en los diseños y en la estimación de las cantidades de obra definidas en los pliegos de licitación, lo que obliga al OE a realizar adendas a los contratos durante la ejecución en donde el poder de negociación es mayor para el contratista, con los consecuentes perjuicios para el OE.	DAA FRA PMP	T, C, CA y A S.9
P.31	Señalamientos del Banco pueden no producir acciones tangibles del OE para remediar los problemas identificados en la gestión del Programa.	Por lo general, cuando las UEB están conformadas dentro de la estructura organizativa del OE o ejecutan funcionarios del OE, los señalamientos que realiza el Banco en cuanto a los problemas que se producen en la ejecución del Programa, no son efectivos, principalmente por las dificultades que tiene el OE de exigir a sus funcionarios el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Contrato de Préstamo	PMP SAE	T, C, CA y A S.4, S.5, S.21

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
P.32	Empoderamiento técnico erróneo del personal de la UEP.	En ocasiones, la UEB toma acciones y decisiones técnicas diferentes o que no son consistentes con las determinadas por las autoridades superiores del OE, lo que complica la ejecución del Programa, así como la supervisión y seguimiento del Programa por parte del Banco.		T, C y A S.8, S.15, S.21, S.26
P.33	Empoderamiento político del personal de la UEP.	En algunos casos el personal de la UEB toma acciones y decisiones políticas con fuertes implicancias en el sector bajo jurisdicción del OE, sin haberlas sometido a consulta y aprobación de las autoridades superiores del OE. En algunas ocasiones este problema se da por la inacción o falta de decisión de las autoridades superiores del OE.		T, C y A S.8, S.15, S.21, S.26
P.34	Lentitud en el proceso de toma de decisiones. ⁵⁵	En general, la toma de decisiones fundamentales para la ejecución del Programa es lenta, en ocasiones debido a que queda a cargo de autoridades de alto rango que tienen muchas actividades. En muchos casos, esto ocurre porque las autoridades suelen requerir la intervención de departamentos del OE antes de tomar las decisiones y, además, porque se sujetan frecuentemente al plazo máximo que la ley establece, aún en casos que no lo ameritan e	DAA FRA	T, C y A S.4, S.10, S.11, S.15, S.28, S.29, S.30

⁵⁵ Ídem anterior.

N°	Problema	Descripción	Referencia ⁽¹⁾	Impacto y soluciones propuestas ^{(2) (3)}
		incluso, se recurre a mecanismos dilatorios o se incumplen plazos establecidos por la normativa sin que se produzcan repercusiones o sanciones.		
P.35	Altos niveles de burocracia.	Los altos niveles de burocracia o los complejos organigramas institucionales pueden entorpecer los procesos de adquisiciones en las diferentes etapas de ejecución de los proyectos.	DAA FRA PMP SAE	T, C y A. S.4, S.10, S11
P.36	Multiplicidad de instituciones participando en la ejecución del Programa	Por la naturaleza de algunos Programas, se dispone la participación de varias instituciones en la ejecución, generando demoras en los procesos y poca claridad en la delimitación de responsabilidades entre ellas.	FRA UNO PS	T, C, CA y A S.27
P.37	Aprovechamiento esporádico del fortalecimiento institucional.	Producto de la rotación de personal y/o rigideces en las estructuras institucionales, el fortalecimiento institucional del OE y/o la UEB no siempre es bien aprovechado para la ejecución del Programa.	DAA PMP SAE	C y CA S.25, S.31

Notas:

(1): Referencias bibliográficas utilizadas

1. **DAA: Disposiciones de Adquisiciones para Agilizar la Ejecución de Proyectos en Países FOE.** Casos: Nicaragua, Honduras, Guyana, Bolivia, Guatemala y Paraguay. Informe General Consolidado. Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre 2012.
2. **FRA: Informe Final-Fase I. Estudio de los Factores Relacionados con Adquisiciones que afectan la ejecución de las operaciones con garantía soberana.**
3. **PMP: Propuestas de mejoras a los problemas operativos asociados a la ejecución de operaciones de la cartera BID en Guatemala.** Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala, 2013.
4. **SAE: Apoyo a la propuesta de simplificación de aspectos de ejecución y fiduciarios de proyectos en países FOE.** Banco Interamericano de Desarrollo, versión julio 2012.

(2): Impacto en la ejecución:

(C): Costo

(A): Alcance

(CA): Calidad

(T): Tiempo

(3) Para la descripción de las soluciones véase la tabla 2.

Tabla 2

Soluciones incorporadas en el Mecanismo Propuesto

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
S.0	Elaboración de un documento en el que se desarrolla un mecanismo de ejecución alternativo, para Programas de infraestructura financiados por el BID.	Elaboración de un documento para Programas financiados por el BID, que podría ser implementado a través de tres posibles variantes. El documento debe contener una descripción detallada del esquema operacional, las obligaciones y responsabilidades de las partes involucradas en la ejecución, las funciones específicas de la UEP, entre otras condiciones que deben cumplirse para lograr una eficiente y eficaz ejecución. ⁵⁶	Todos
S.1	Gestionar la aprobación del presupuesto del Programa de forma que no afecte el inicio de la ejecución.	El Prestatario debe tramitar la aprobación del presupuesto del Programa ante la Asamblea Legislativa, lo antes posible, de forma que el OE pueda iniciar de inmediato el cumplimiento de condiciones previas, especialmente la contratación del ente que se encargará de la gestión del Programa, de manera que no se produzcan mayores atrasos en el inicio y desarrollo de la ejecución del Programa.	P.2
S.2	Elaboración de un	Elaboración e implementación de un	P.3

⁵⁶ Esta Nota Técnica es un resumen del mecanismo de ejecución propuesto.

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
	cronograma para el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso.	cronograma específico en el que se establezcan las actividades, los responsables y los plazos a cumplir por el OE para el cumplimiento de las condiciones previas especiales y generales al primer desembolso. El cronograma debe ser elaborado de forma tal que permita el avance del cumplimiento de las condiciones previas en paralelo a la ratificación de la Asamblea Legislativa. Se puede explorar la posibilidad de permitir mediante el contrato de préstamo, el uso de fondos previo a la elegibilidad.	
S.3	Inclusión en el Contrato de Préstamo que, como condición previa especial al primer desembolso, el mecanismo de ejecución debe estar implementado.	Como parte de las condiciones previas especiales definidas en el Contrato de Préstamo, se debe incluir: i) la elaboración por parte del OE del MANOP, así como del PEP-Inicial, y que los mismos cuenten con la no objeción del Banco, pues son documentos esenciales para iniciar la contratación del Gestor. Estos documentos deberán ser el insumo que utilizará la UEP para la elaboración de las Herramientas de Gestión y Monitoreo del Programa, incluyendo el PEP-UEP, las cuales serán la línea de base para la Gestión del Programa.; ii) Que el OE haya contratado la(s) entidad(es) encargada(s) de la gestión técnica, administrativa y financiera del Programa, según la alternativa	P.4

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
		seleccionada conforme lo establecido en esta Nota Técnica; iii) que el OE haya conformado el Comité de Aprobaciones y Supervisión (CAS).	
S.4	Desarrollar y utilizar un MANOP y un PEP-Inicial para la Gestión.	El MANOP será el documento en el que se detallarán las metodologías de trabajo y todos los procesos que se tienen que efectuar para ejecutar un Programa de préstamo del Banco, utilizando el mecanismo de ejecución propuesto, así como los responsables de llevarlas a cabo y las relaciones entre las dependencias directamente involucradas en la ejecución del Programa. El PEP-UEP, será el documento donde se identificarán las distintas actividades a realizar, los responsables, costos y plazos establecidos para el desarrollo del Programa.	P.11, P.13, P.14, P.16, P.17, P.18, P.19, P.20, P.21, P.22, P.23, P.25, P.34, P.35
S.5	Conformación de una UEP autosuficiente, externa al OE, que dependa funcionalmente de la entidad contratada para la gestión del Programa.	Conformación de una UEP autosuficiente externa al OE y, por lo tanto, que no dependa de las unidades internas del OE ni del Gestor para la ejecución. La UEP debe estar constituida por especialistas con experiencia y capacidad en la materia del Programa y debe depender funcionalmente de la entidad contratada para la gestión del Programa (Gestor). Además, debe estar dedicada exclusivamente a la Gestión del	P.5, P.6, P.7, P.9, P.10, P.11, P.13, P.14, P.15, P.18, P.26

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
		Programa.	
S.6	Proveer a la UEP de los recursos tecnológicos y de infraestructura que ésta requiera para cumplir su cometido.	Establecer como parte de las obligaciones del Gestor, que éste deberá dotar a la UEP de los recursos necesarios para la efectiva y eficiente gestión del Programa, incluyendo los recursos tecnológicos y de infraestructura. Se debe supervisar al Gestor para garantizar que se cumpla esta condición.	P.8, P.9, P.13, P.18
S.7	Definición de los perfiles mínimos que deben cumplir los consultores que integren la UEP.	Definición de los requisitos mínimos de formación profesional y experiencia, que deben cumplir los consultores que conformarán la UEP, según la especialidad requerida, de forma que satisfagan los requerimientos esenciales para la adecuada gestión del Programa.	P.4, P.5, P.6, P.7, P.15, P.17
S.8	Aplicación de un procedimiento para la sustitución de los consultores de la UEP que incumplan con sus obligaciones. ⁵⁷	Establecimiento de un procedimiento que permita que el CAS pueda requerirle al Gestor la sustitución de los profesionales o consultores de la UEP, cuando éstos no cumplan con la entrega de los informes y los plazos definidos en el PEP-UEP para el desarrollo de sus actividades.	P.5, P.27, P.32, P.33
S.9	Contratación por parte de la UEP de los estudios técnicos especializados requeridos para	La UEP quedará constituida por el personal mínimo indispensable para la gestión del Programa y contratará empresas	P.7, P.12, P.24, P.28, P.29, P.30

⁵⁷ Véase también la S.17.

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
	la ejecución del Programa.	consultoras especializadas, por producto, para que se encarguen de la elaboración de los estudios técnicos especializados requeridos para: i) la aprobación de la elegibilidad de los proyectos, ii) la elaboración de las bases técnicas de los pliegos de licitación, y iii) cualquier otro estudio que se requiera para la contratación de las obras. La UEP será la responsable de supervisar las FC contratadas.	
S.10	Conformación del Comité de Administración y Supervisión (CAS).	Conformación del CAS como la instancia que representará al OE en la ejecución del Programa el cual, estará integrado por autoridades con suficiente poder de decisión y presidido por la máxima autoridad del OE o quien éste designe. El OE delega en el CAS todas las responsabilidades atinentes a la ejecución del Programa, especialmente la toma de decisiones y la guía estratégica. El CAS será el encargado de la aprobación de los documentos e informes que desarrolle y elabore la UEP; así como de supervisar y verificar que el Gestor asuma y cumpla con sus obligaciones y responsabilidades durante la gestión del Programa, conforme las disposiciones contenidas en el contrato de gestión.	P.18, P.34, P.35
S.11	Conformación de la	El OE debe designar un equipo de	P.18, P.34,

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
	Unidad Asesora del CAS.	profesionales para que apoye al CAS en la revisión de los documentos e informes elaborados por la UEP que deben ser aprobados por este comité, así como en la supervisión de las labores de la UEP. Los funcionarios asignados por el OE para la conformación de la Unidad Asesora deben estar dedicados en forma exclusiva a las labores relacionadas con la ejecución del Programa.	P.35
S.12	Integración del Comité de Dirección y Fiscalización (CDF) por profesionales competentes.	En los casos en que se contrate un Fiduciario para la Gestión Financiera o como responsable de la Gestión Técnica y Financiera se creará un CDF, el que deberá estar integrado por profesionales con experiencia y conocimiento en gestión de proyectos y contratación pública.	P.18, P.19, P.20, P.21
S.13	Conformación de una Comisión de Contrataciones (CC) a lo interno de la UEP	Conformación dentro de la UEP de una CC, integrada por los especialistas responsables de las actividades relacionadas con los procesos de adquisición y de los contratos de obras, bienes, servicios conexos y consultorías. Los documentos e informes que se generen en la CC serán aprobados y supervisados por el CAS, para lo cual deberán cumplirse los plazos máximos establecidos en el PEP-UEP. Cuando se trate de un FG, la CC será fiscalizada por el CDF,	P.11, P.17

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
		con el fin de lograr mayor transparencia, agilidad y calidad en los procesos y productos. Todas las funciones y responsabilidades del CC deberán estar reguladas claramente en el MANOP.	
S.14	Conformación dentro de la UEP de Unidades Supervisoras (US).	<p>Conformación a lo interno de la UEP de US, integradas por un Ingeniero o un Gerente de Proyecto o un Gerente de Obra, según corresponda, así como por las FC que sean contratadas para la supervisión de los contratos de obra, según los requerimientos de los proyectos.</p> <p>Las US deberán estar dotadas de los recursos necesarios para que puedan realizar una eficiente y oportuna supervisión y control durante toda la ejecución de las obras.</p> <p>La supervisión de las US y en particular de los Ingenieros, Gerentes de Proyecto o Gerentes de Obra y de las FC será responsabilidad del CG de la UEP.</p>	P.11, P.17
S.15	Utilización de los reglamentos de operación del CAS y de la CC.	Promulgar y utilizar reglamentos que describen la integración y funcionamiento operativo del CAS y de la CC, donde se establecen las actividades y los plazos a cumplir, de manera que los integrantes tengan claro sus alcances, obligaciones y responsabilidades.	P.19, P.20, P.22, P.23, P.32, P.33, P.34

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
S.16	Pago de los servicios prestados por el Gestor por producto, cuando se cumplan hitos preestablecidos.	Los pagos que se hagan al Gestor por los servicios prestados, no se realizarán en función del tiempo transcurrido, sino que se realizarán una vez verificado que se han alcanzado los hitos preestablecidos para la obtención de los productos, de acuerdo con los alcances, costos y plazos sugeridos en el PEP-Inicial y formalizados en el PEP-UEP.	P.25, P.26, P.27, P.28, P.29
S.17	Aplicación de un método de compensación por desempeño para procurar el cumplimiento temprano de los hitos bajo la responsabilidad directa del Gestor.	El OE implementará un método de compensación por desempeño con el propósito de reconocerle al Gestor pagos adicionales como incentivo en caso de un cumplimiento temprano de los hitos bajo su responsabilidad directa, o la aplicación de sanciones y/o multas en el pago, en caso de que incumpla los plazos de los hitos preestablecidos.	P.25, P.26
S.18	Obligación de la UEP de desarrollar las Herramientas de Gestión y Monitoreo del Programa, así como de su utilización y actualización durante toda la gestión del Programa.	Se establece como obligación contractual del Gestor, a través de la UEP, la elaboración de las Herramientas de Gestión y Monitoreo, con base en las disposiciones establecidas por el Banco y las buenas prácticas internacionales de gestión de proyectos, las que servirán como el instrumento para guiar la planificación, ejecución, supervisión, seguimiento y monitoreo y rendición de cuentas a otros involucrados en el Programa, de tal manera	P.7, P.11, P.16, P.17, P.18, P.19, P.21, P.22, P.24

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
		<p>que también se establece como obligación de la UEP, mantenerlas actualizadas durante todo el proceso de gestión del Programa. La formulación de las herramientas debe realizarla la UEP, con base en las disposiciones contenidas en el MANOP y el PEP-Inicial, acordados entre el OE y el Banco como parte de las condiciones previas al primer desembolso.</p> <p>Las HGM constituirán el principal instrumento que utilizará el CAS para la supervisión y verificación del cumplimiento de la UEP, así como para la aprobación y el trámite de los pagos al Gestor y la aplicación de los incentivos, sanciones y/o multas que correspondan de acuerdo con los avances que se hayan obtenido de los productos, conforme los plazos establecidos en el PEP-UEP.</p>	
S.19	Participación de la UEP en las reuniones de monitoreo del Programa que realice el Banco.	La UEP debe elaborar los informes de ejecución y la presentación a ser realizada en la revisión de cartera del país y participar en las reuniones periódicas convocadas por el Banco para el seguimiento y monitoreo del Programa, en las que se utilizará como base la planificación realizada en las HGM, lo que permitirá detectar deficiencias en la ejecución del Programa y la toma de acciones	P.18, P.19, P.21

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
		y decisiones estratégicas para la buena marcha del mismo.	
S.20	Supervisión y fiscalización continua y permanente de la gestión que realiza la UEP.	El CAS tendrá la función de supervisar en forma permanente y sistemática las actividades que realice la UEP para la gestión del Programa, para asegurar el cumplimiento de los alcances y plazos del PEP-UEP. Al Gestor le corresponde la dirección y fiscalización de las labores de la UEP para garantizar el cumplimiento de la programación acordada y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo y proponer los ajustes que sean necesarios de manera oportuna.	P.11, P.12, P.13, P.18, P.19
S.21	Establecimiento de condiciones de actuación para los funcionarios del OE que participen de la ejecución del Programa.	Establecer que los funcionarios del OE, especialmente aquellos que integren el CAS y la UA, deban cumplir los procedimientos y los plazos de ejecución definidos en el Contrato de Gestión y el MANOP, así como en los documentos y HGM, siendo que, el no cumplimiento de los procedimientos y plazos establecidos generará responsabilidad administrativa y civil para los funcionarios, según corresponda, de conformidad con el régimen de sanciones previsto en la normativa legal.	P.22, P.31, P.32, P.33
S.22	Designación de un encargado para la aprobación	Establecer un plazo máximo, a partir de la conformación del CAS, para la	P.20

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
	interna de los documentos contractuales, estableciendo el plazo para la aprobación.	designación del encargado de emitir la aprobación interna de los documentos contractuales de bienes, obras, servicios y consultorías, de conformidad con las disposiciones del reglamento sobre el refrendo de las contrataciones de la Administración Pública, emitido por la CGR. Por otro lado, establecer el plazo máximo que tendrá el encargado del OE para emitir las aprobaciones internas.	
S.23	Utilización del procedimiento definido para la supervisión de los contratos de obras.	Utilización del procedimiento definido para la elaboración, revisión, aprobación y aplicación de las órdenes de servicio, órdenes de modificación y Adendas, relativos a los contratos de obra con cargo al Programa.	P.11
S.24	Utilización del procedimiento definido para el trámite de los pagos.	Utilización del procedimiento establecido para tramitar ante el OE, que será el encargado de la administración de los fondos del Programa, de las contrapartidas y de cualquier otro financiamiento, los pagos a proveedores, consultores y contratistas.	P.13
S.25	Capacitación a los profesionales de la UEP.	Capacitación periódica a los profesionales de la UEP, como parte de las actividades iniciales de la Gestión, en cuanto a las normas y políticas de adquisiciones y normas ambientales y sociales, reguladas por el Banco.	P.37
S.26	La toma de decisiones	Las decisiones relativas a la ejecución	P.32, P.33

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
	queda a cargo de las autoridades sectoriales a través del CAS.	del Programa las toma el CAS de conformidad con lo establecido en el MANOP, apoyado por la Unidad Asesora designada por el OE, con base en los documentos e informes elaborados por la UEP, quedando el CAS en posibilidad de solicitarle a ésta la adecuación de los mismos, de forma que se garantice el cumplimiento de las condiciones del Contrato de Préstamo, del Contrato de Gestión y los requerimientos que el Banco y/o el OE le realicen.	
S.27	Coordinación interinstitucional a cargo del CAS.	Cuando se requiere la participación de varias instituciones en la ejecución del Programa, el CAS debe mantener con exclusividad la toma de decisiones para lo cual puede apoyarse en un comité asesor consultivo integrado por representantes de las instituciones involucradas en el Programa, las que colaborarán con la ejecución aportando propuestas para garantizar que las acciones a cargo de otras instituciones se cumplan oportunamente y resolver eventuales problemas que se presenten durante la gestión del Programa. La UEP puede apoyar proporcionando la información que se requiera y estableciendo las acciones preventivas y correctivas que deben	P.36

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
		implementarse por parte de las instituciones involucradas.	
S.28	El proceso de adquisiciones se realiza con dictamen técnico previo de la UA no vinculante y la toma de decisiones, por parte del CAS, con plazos predefinidos.	La CC de la UEP será la encargada de revisar y analizar los estudios técnicos, legales y financieros elaborados por los profesionales de la UEP, relacionados con los procesos de adquisiciones y de modificación de los contratos, así como de integrarlos en un solo documento o informe, que deberá enviar el CG al CAS para su aprobación y toma de decisiones, los que deben también contar con la No Objeción del Banco. Para la toma de decisiones del CAS la UA producirá un informe técnico no vinculante.	P.27, P.34
S.29	Exigencia del cumplimiento, por parte del CAS, de los plazos máximos definidos para la toma de decisiones y la aprobación de los informes y documentos preparados por la UEP.	Con el fin de que la ejecución no sufra retrasos por incumplimientos del OE en la toma de decisiones, en el MANOP se deben establecer los plazos máximos que tendrá el CAS y la UA para la aprobación de los diferentes documentos e informes que le presente la UEP, relativos a la ejecución de los proyectos. Estos plazos se deben enmarcar en disposiciones de la Ley de aprobación del Programa y establecerlos por Decreto Ejecutivo. Los plazos definidos deben ser considerados por la UEP en la elaboración del PEP-UEP.	P.34
S.30	Aplicación de los	Con el propósito de agilizar las	P.34

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
	procedimientos de comunicación en los plazos determinados.	comunicaciones de las aprobaciones y toma de decisiones, el MANOP debe incluir el flujograma del proceso de comunicaciones que se aplicará entre las distintas instancias responsables de la gestión, ejecución y supervisión del Programa (CAS, CDF (en caso de un FG), UEP, Banco, Contratistas, entre otros), con la definición de los plazos máximos que deben cumplirse.	
S.31	Fortalecimiento de la capacidad nacional e institucional en gestión de proyectos.	El fortalecimiento de la capacidad nacional e institucional en gestión de proyectos se verá favorecido con el Mecanismo Propuesto, al promover el involucramiento de los funcionarios del OE (funcionarios que apoyan al CAS en su UA y los Analistas proporcionados por el OE y/o contratados por el Gestor), en la gestión del Programa; lo que busca lograr: i) un cambio en la forma en que se gestionan los Programas en el OE, propiciando una cultura de gestión basada en riesgos y problemas y orientada a resultados; ii) la estandarización del trabajo que conduzca a resultados más predecibles y a la captura sistemática de las mejores prácticas; iii) la creación de una cultura de transparencia; iv) la formación de capacidades que permitan que los beneficios de eficiencia y eficacia logrados para un	P.37

N°	Solución propuesta	Descripción	Problemas que atiende
		<p>Programa, puedan ser efectivamente trasladados a las instituciones del OE y al país, entre otros aspectos igualmente relevantes. Esta capacitación del personal del OE se logrará durante el trabajo en equipo y la interacción que éstos tendrán con los consultores que integren la UEP y con las empresas consultoras contratadas para la elaboración de los estudios técnicos especializados y la supervisión de las obras.</p>	