

Innovación en la gestión de la cartera de proyectos

La experiencia de Guatemala

Carlos N. Melo
José T. Villatoro
Gerónimo Frigerio
Magalí Gómez Kort
Valeria Vázquez Pianzola

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

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN- 01805

Noviembre de 2019

Innovación en la gestión de la cartera de proyectos

La experiencia de Guatemala

Carlos N. Melo
José T. Villatoro
Gerónimo Frigerio
Magalí Gómez Kort
Valeria Vázquez Pianzola

Carlos N. Melo – Representante de Guatemala del BID

José T. Villatoro – Jefe de Operaciones Guatemala del BID

Gerónimo Frigerio, Magalí Gómez Kort, Valeria Vázquez Pianzola – gf Consulting Group

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

Innovación en la gestión de la cartera de proyectos: la experiencia de Guatemala /
Carlos N. Melo, José T. Villatoro, Gerónimo Frigerio, Magalí Gómez Kort, Valeria
Vázquez Pianzola.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1805)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Portfolio management-Guatemala. 2. Economic development projects-Guatemala-
Finance. 3. Bank loans-Guatemala. I. Melo, Carlos N. II. Villatoro, José T. III. Frigerio,
Gerónimo. IV. Gómez Kort, Magalí. V. Vázquez Pianzola, Valeria. VI. Banco
Interamericano de Desarrollo. Representación en Guatemala. VII. Serie.

IDB-TN-1805

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 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.



Innovación en la gestión de la cartera de proyectos

La experiencia de Guatemala

Carlos N. Melo, José T. Villatoro, Gerónimo Frigerio, Magalí Gómez Kort y Valeria Vázquez Pianzola

Índice

Resumen.....	3
II. Introducción	5
III. Desafíos de la cartera del BID en Guatemala	6
IV. Fortalecimiento de la gestión de la ejecución.....	6
V. Lineamientos para fortalecer la gestión de proyectos a futuro	7
<i>5.1 Lineamientos transversales.....</i>	<i>8</i>
<i>5.2 Lineamientos para fortalecer la gestión del ciclo de proyecto</i>	<i>11</i>
VI. Buenas prácticas replicables en América Latina y el Caribe	20
VII. Anexo – La estrategia de regularización de la cartera	24
<i>Acciones innovadoras para regularizar la cartera</i>	<i>27</i>
<i>Factores que favorecieron la mejora en la ejecución de proyectos</i>	<i>33</i>

Resumen

- 1.01 La Representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) en Guatemala ha implementado en los últimos años un proceso de innovación en la gestión de la ejecución de proyectos con el objetivo de mejorar la efectividad de su cartera de proyectos. A partir de ello, se ha avanzado hacia mejores indicadores de desempeño y un modelo de gestión de la ejecución con mayor impacto en el proceso de desarrollo de Guatemala.
- 1.02 Las lecciones aprendidas y las acciones implementadas cobran relevancia para las demás carteras del Banco, toda vez que gran parte de las dificultades que se observan para la gestión y supervisión de la ejecución de proyectos en Guatemala se pueden encontrar en la mayoría de las carteras de los países de la región.
- 1.03 Los retrasos en la ejecución de los proyectos impactan negativamente en el desempeño de la cartera del Banco y postergan el desarrollo de los países de la región. El aumento de las extensiones genera costos y riesgos para el Banco y el prestatario, toda vez que implican: (i) mayores costos de supervisión y monitoreo; (ii) capital del Banco inmovilizado; y (iii) aumento de riesgos respecto del cumplimiento de los objetivos de desarrollo de las operaciones.
- 1.04 Las representaciones del Banco en los países cuentan con herramientas para realizar una buena gestión y supervisión de la ejecución de las operaciones. El caso de Guatemala evidencia cómo la Representación del BID pudo dar solución a las consecuencias de una mala gestión y supervisión de la ejecución de las operaciones a través de un proceso de regularización -saneamiento- e innovación en la gestión de la ejecución de proyectos a fin de mejorar la efectividad de la cartera. Una mala utilización de las herramientas contractuales del Banco, un mal acompañamiento de procesos asociados a la ejecución de proyectos y un análisis limitado de temas vinculados a la gestión de la ejecución –por ejemplo, aquellos vinculados con el análisis del marco normativo para la ejecución del prestatario- impactaron negativamente en la gestión de la ejecución de las operaciones, en los indicadores de desempeño de la cartera y en el proceso de desarrollo del país.
- 1.05 Estudios elaborados por el BID a nivel regional identificaron, entre otras, las siguientes problemáticas recurrentes en la ejecución de proyectos: (i) debilidades en los diseños de los programas; (ii) deficiencias en temas técnicos de preinversión, (iii) deficiencias en la gestión de proyectos y contratos; (iv) debilidades de contratistas y organismos ejecutores; (v) injerencia política; (vi) falta de asignación de presupuesto; (vii) falta de toma de decisiones oportunas; (viii) debilidad e incumplimientos de gobernanza -como Reglamentos Operativos de Programas, Contratos de Préstamo, Políticas de Adquisiciones-; (ix) duplicación normativa; y (x) alta rotación de los equipos de proyectos en ejecutores y el Banco.
- 1.06 En este contexto, la representación del BID en Guatemala implementó un proceso de innovación en la gestión de la ejecución de la cartera de proyectos estructurado en tres fases: (i) diagnóstico y análisis de la cartera activa, (ii) regularización de la cartera y (iii) elaboración de lineamientos para fortalecer la gestión de la ejecución de proyectos a futuro.
- 1.07 El proceso de innovación en la gestión de la ejecución comenzó con la regularización (o saneamiento) de la cartera del BID en Guatemala, que se sustentó en un trabajo coordinado entre las autoridades nacionales y sectoriales

del Gobierno de Guatemala y la Representación del Banco en el país, lo que facilitó el diseño e implementación del proceso de regularización de la cartera con foco en: (i) mejorar su desempeño, (ii) fortalecer la gestión de la ejecución y (iii) potenciar el impacto de las operaciones en el desarrollo económico del país.

- 1.08 La experiencia en Guatemala demuestra que para lograr una gestión de la ejecución efectiva y eficiente de operaciones se requiere de un enfoque específico y de decisiones oportunas, ágiles, basadas en el foco país y en la naturaleza de las entidades ejecutoras. Los temas institucionales, políticos -decisión política y compromiso con la inversión pública- y culturales son fundamentales para definir la intervención y gestión de operaciones.
- 1.09 Los desafíos pendientes en Guatemala se vinculan con el fortalecimiento del ciclo de proyecto completo. En este marco, se diseñó una agenda de acciones que hacen foco en: (i) la estandarización y circunscripción de reglas al Contrato de Préstamo; (ii) el fortalecimiento integral de los procesos de ejecución a fin de garantizar la calidad de los productos; (iii) la digitalización de la planificación integral del proyecto, adquisiciones y administración de contratos; (iv) una programación con visión innovadora; (v) asegurar calidad en el diseño de proyectos; (vi) profesionalizar la ejecución de operaciones; y (vii) fortalecer la evaluación final de los proyectos.
- 1.10 La implementación del proceso de innovación en el acompañamiento de la ejecución generó prácticas replicables que pueden constituirse en herramientas que contribuyan al fortalecimiento de la gestión de la ejecución de operaciones en otras carteras del BID en la región, tales como: (i) programación de la cartera en base al foco país; (ii) diseño de proyectos con estándares de calidad; (iii) aplicación de herramientas de gestión basadas en buenas prácticas internacionales; (iv) visibilidad de los programas en función de productos y resultados; (v) circunscribir las reglas para la ejecución al contrato; (vi) monitoreo cercano de los equipos del Banco; y (vi) reducir la flexibilidad para aumentar la eficiencia.
- 1.11 En conclusión, para que el BID pueda “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros” -conforme surge de su Convenio Constitutivo- es clave, como ha sido el caso en Guatemala, innovar en los mecanismos que fortalezcan la ejecución de sus proyectos, entendiendo los desafíos locales, integrando los procesos de diseño y ejecución e identificando buenas prácticas que puedan beneficiar a otros países de América Latina y el Caribe.

Palabras clave: Innovación, adquisición, desarrollo económico, preinversión, ejecución, cartera de proyectos.

Clasificación JEL: G38; O20; O22; O31; O35; O38; O43.

II. Introducción

- 2.01 El objetivo de este documento es describir las acciones estratégicas implementadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) en Guatemala, a fin de contribuir al fortalecimiento de la supervisión y gestión de la ejecución de sus operaciones. Asimismo, se proponen lineamientos para que los recursos que financia el Banco se traduzcan en operaciones de calidad, a costos razonables y orientadas a resultados concretos que tengan impacto en el desarrollo del país.
- 2.02 El mandato constitutivo del BID es “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo de los países miembros regionales en vías de desarrollo”. Las operaciones que financia el Banco se diseñan y ejecutan con el objetivo de generar un impacto positivo en el desarrollo de la región. Si las operaciones no se diseñan y/o ejecutan de forma eficiente y en el tiempo planificado, los recursos de financiamiento del Banco no se traducen en mejoras con impacto en el desarrollo.
- 2.03 Cabe destacar que el aumento de las extensiones genera costos y riesgos para el BID y el prestatario, toda vez que implican: (i) mayores costos de supervisión y monitoreo; (ii) capital del Banco inmovilizado; (iii) y aumento de riesgos respecto del cumplimiento de los objetivos de desarrollo de las operaciones. Asimismo, las extensiones implican costos para el Banco. Específicamente, los costos de supervisión ascienden a US\$300.000 en el plazo original de desembolso de la operación. Cuando se producen extensiones, este monto se incrementa en US\$60.000 para proyectos con extensiones menores a 24 meses y en US\$180.000 para proyectos con extensiones superiores a los 24 meses¹.
- 2.04 El proceso de fortalecimiento de la gestión de la ejecución de operaciones del BID en Guatemala se sustentó en la implementación de acciones innovadoras que mejoraron los indicadores de desempeño de las operaciones y sentaron las bases para fortalecer la gestión de la ejecución de los proyectos a futuro.
- 2.05 El proceso de fortalecimiento se inició a través de un proceso coordinado entre el Gobierno de Guatemala y la Representación del BID en Guatemala que facilitó el diseño e implementación de un proceso de regularización de la cartera con foco en: (i) mejorar su desempeño, (ii) fortalecer la gestión de la ejecución y (iii) potenciar el impacto de las operaciones en el desarrollo económico del país.
- 2.06 El documento propone, además, lineamientos para fortalecer la supervisión y gestión de la ejecución de las operaciones que componen la cartera de Guatemala. Los lineamientos se estructuran, por un lado, en función de temáticas transversales y, por otro, en función de propuestas específicas para fortalecer la gestión del ciclo de proyectos desde la programación hasta el cierre de operaciones.
- 2.07 Finalmente, se destacan prácticas replicables y relevantes a fin de brindar herramientas que contribuyan al fortalecimiento de la gestión de la ejecución de proyectos en otras carteras del BID en la región.

¹ [Why is the number of IDB projects with extensions beyond 24 months increasing? should we be concerned?](#) Leopoldo M. Avellán, Vitor Goncalves Cavalcanti, Pedro M. Garberi, Luis T. Marcano, Abraham R. Montilla. August 2018. IDB Technical Note; 1479.

III. Desafíos de la cartera del BID en Guatemala

- 3.01 En 2015, la cartera de Guatemala estaba conformada por 16 operaciones, por un monto aprobado de US\$828,7 millones, con desembolsos acumulados de US\$261,3 millones y un saldo disponible de US\$567,4 millones. La edad promedio de la cartera vigente en 2015 -desde la efectividad- era de nueve años, con 10 préstamos que superaban los siete años. Asimismo, el 50% de las operaciones de la cartera tenían un desempeño entre las categorías de “alerta” y “problema”.
- 3.02 En este marco, la Representación del BID en Guatemala tomó la iniciativa de realizar evaluaciones, estudios y un diagnóstico de la situación con el objetivo de identificar las causas del mal desempeño de la cartera. Las evaluaciones y diagnósticos realizados concluyen que los factores detrás de las dificultades observadas se relacionan con debilidades en el seguimiento de la gestión de la cartera y excesivas extensiones de las operaciones.
- 3.03 Específicamente, el mal desempeño de la cartera está vinculado con: (i) debilidades en los diseños de los programas; (ii) debilidades en temas técnicos de preinversión; (iii) deficiencias en la gestión de proyectos y contratos; (iv) debilidades de contratistas y ejecutores; (v) injerencia política; (vi) falta de asignación de presupuesto; (vii) falta de toma de decisiones oportunas; (viii) debilidad e incumplimientos de gobernanza (Reglamento Operativo del Programa (ROP), Contratos de Préstamo, Políticas de Adquisiciones); (ix) duplicación normativa; y (x) alta rotación de los equipos de proyectos en ejecutores y el Banco.
- 3.04 Específicamente, se implementaron acciones directas para fortalecer el seguimiento de la gestión de la ejecución de operaciones, mejorar los indicadores de desempeño de la cartera y potenciar el impacto de las operaciones en el desarrollo económico del país.

IV. Fortalecimiento de la gestión de la ejecución

- 4.01 El proceso de fortalecimiento de la gestión de la ejecución de las operaciones del Banco en Guatemala se inició con el diseño y aprobación de la [Estrategia de País del Grupo BID con Guatemala 2017-2020](#), por medio de la inclusión -en términos de contexto y principio rector de las acciones- de las dificultades estructurales para la ejecución que presentaba el país. En este marco, el BID y el gobierno iniciaron un trabajo coordinado a fin de identificar soluciones a los problemas que enfrentaba la ejecución de las operaciones de la cartera. Complementariamente se puso en marcha un Plan de Acción para atender las recomendaciones y solventar los principales desafíos identificados en la evaluación de la estrategia anterior² realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID.
- 4.02 Con el sustento de la Estrategia de país 2017-2020, la Representación del BID en Guatemala lideró, en coordinación con las autoridades del gobierno guatemalteco, un proceso innovador a lo interno y externo del Banco con foco en mejorar la gestión de la ejecución de los proyectos de la cartera. El objetivo era lograr la entrega de productos específicos en cada operación, generando motivación por parte de los ejecutores y prestatarios.

² [Evaluación del Programa de País: Guatemala 2012-2016](#)

- 4.03 La implementación del proceso de regularización de la cartera se tradujo en mejoras en los indicadores de gestión de operaciones conforme se detalla en la Anexo: (i) se aceleró la ejecución física; (ii) se aceleró la ejecución financiera de los préstamos -entre 2015 y 2018 se ejecutó el 56% del total ejecutado en pagos para el período 2008-2018-; (ii) se redujeron las extensiones de plazos; (iii) se cerraron 10 operaciones; y (iv) se redujo la edad de la cartera de nueve a 3,8 años, medido desde la efectividad.
- 4.04 Complementariamente, el análisis de los informes de terminación de proyectos (PCR por sus siglas en inglés) de las operaciones que fueron cerradas dieron cuenta de las observaciones planteadas en la evaluación de OVE y los diagnósticos realizados por el BID: las deficiencias en los diseños de los proyectos afectan el progreso en la implementación e imposibilitan el logro de los objetivos de desarrollo, así como el logro de su sostenibilidad (ver Anexo).
- 4.05 El proceso innovador se estructuró en tres fases: (i) un ejercicio de diagnóstico y análisis de la cartera activa, (ii) regularización (o saneamiento) de la cartera conforme se describe en el Anexo y (iii) elaboración de lineamientos para fortalecer la gestión de la ejecución de proyectos a futuro.

V. Lineamientos para fortalecer la gestión de proyectos a futuro

- 5.01 En la actualidad, la Representación del BID en Guatemala ha concentrado sus esfuerzos en establecer lineamientos que contribuyan a fortalecer la gestión de la cartera de proyectos a futuro, buscando propiciar condiciones para mejorar la cartera y generar un verdadero impacto en el país y la población.
- 5.02 Como se mencionó anteriormente, las causas que ocasionan la baja ejecución son variadas, algunas de origen interno y otras de origen externo. Se consideró conveniente en primer lugar reflexionar al interior del Banco sobre cómo se puede contribuir a mejorar la cartera en Guatemala, para luego acordar con el país la solución a los temas que son de origen externo y negociarlos al más alto nivel con las autoridades del gobierno del país.
- 5.03 A pesar de las dificultades que presenta el entorno de ejecución en Guatemala, lo cierto es que es un país con enorme potencial para la intervención del Banco en las próximas décadas, con retos y oportunidades que requieren ser abordadas con buen criterio. Más aún, en tiempos de emergencia el BID y Guatemala han tenido la posibilidad de gestar buenas sinergias para el desarrollo del pueblo de Guatemala.

Innovar en la emergencia: la respuesta a la erupción del volcán de Fuego

Las situaciones de emergencia requieren respuesta ágiles e innovadoras que respondan a las necesidades de forma eficiente, acercándose a los beneficiarios y atendiendo las circunstancias particulares del caso. La respuesta de la Representación del BID en Guatemala ante la erupción del volcán de Fuego refleja cómo un instrumento del Banco puede adaptarse al contexto del prestatario para ser más eficiente y potenciar su impacto.

El 3 de junio de 2018, el volcán de Fuego -ubicado a 50 kilómetros de Ciudad de Guatemala-, realizó la erupción más poderosa de los últimos 44 años, afectando y

destruyendo a comunidades enteras, así como las cosechas e infraestructura que encontró a su paso.

Durante la etapa de emergencia posterior el Banco implementó una serie de acciones para contribuir a paliar la situación. En primer lugar, envió donaciones de medicamentos y de artículos de primera necesidad e higiene personal para los damnificados. En segundo lugar, aprobó una Cooperación Técnica no Reembolsable por US\$200.000 a ser ejecutada a través de la Sociedad Nacional Cruz Roja Guatemalteca.

El diseño y ejecución de la Cooperación Técnica presenta características a destacar, toda vez que se adaptó un instrumento del Banco para dar respuesta de forma eficiente a las necesidades del contexto, potenciando su impacto en el corto plazo. Por un lado, se contempló la adquisición de agua potable, alimentos y bienes de primera necesidad; se brindó apoyo en la provisión de servicios, socorro y transporte y se cubrieron gastos de actividades de refugio temporal y cualquier otro bien necesario para atender las necesidades humanitarias básicas de la población afectada.

Complementariamente, se seleccionó una entidad con experiencia internacional y visión innovadora en materia de intervenciones en contextos de emergencia. Específicamente, se realizó una alianza con la organización sin fines de lucro World Central Kitchen, fundada después del terremoto de Haití en 2010, que cuenta con una red de chefs y brinda un plan de alimentación personalizado y adecuado a las víctimas de desastres naturales.

Asimismo, el esquema de ejecución fue innovador toda vez que se recurrió a una organización internacional con experiencia en este tema, la Cruz Roja, como organismo ejecutor. La cooperación técnica fue ejecutada en su totalidad, logrando que los beneficiarios recibiesen la asistencia de forma efectiva y en función de las necesidades de cada momento.

5.06 En este marco, se requiere repensar el accionar el BID en Guatemala. Es necesario ofrecer productos (i) acordes con las capacidades locales, (ii) que atiendan la pertinencia cultural, (iii) con conocimiento, (iv) propiciando proyectos sencillos, (v) con soluciones específicas a los problemas sociales, (vi) diseñados según entorno de país, (vi) con entregables tangibles, y (vii) incorporando la innovación en la prestación de servicios sociales. Asimismo, es clave propiciar verdaderas reformas en la administración pública motivadas por la innovación en la política pública, especialmente en: (i) la gestión de la planificación de país, (ii) la inversión pública, (iii) recursos humanos, (iv) fortalecimiento del sistema financiero público y (v) mejora de la rendición de cuentas con transparencia.

5.07 A continuación, se presentan lineamientos para fortalecer la gestión de la cartera de Guatemala a futuro. Los lineamientos contienen, por un lado, propuestas técnicas estructuradas en función de temáticas transversales y, por otro, propuestas específicas para fortalecer la gestión del ciclo de proyectos -desde la programación hasta el cierre de operaciones-.

5.1 Lineamientos transversales

(i) Marco de gobernanza: estandarización y circunscripción de reglas al contrato de préstamo

El marco legal en Guatemala es complejo y, en algunos casos, está excesivamente reglamentado. Dicho marco legal es generador de demoras administrativas por temor a las consecuencias de la toma decisiones propias de la función pública y

riesgos de incumplimiento asociados a la complejidad en la aplicación de la normativa local. Entender la cultura del país es un tema clave para la efectiva intervención del BID en el país

Por ello, se propone que los proyectos financiados por el Banco incluyan, desde su preparación, un marco de gobernanza específico, el cual se convierte en Ley especial al momento de ser aprobado por el Congreso de la República.

En el documento Propuesta Técnica para el Fortalecimiento de la Ejecución de la Cartera del BID en Guatemala se incluye la propuesta base de gobernanza de las operaciones. Dicha propuesta, a su vez, incluye un conjunto de cláusulas contractuales clave que tienen por objetivo principal viabilizar la ejecución de operaciones.

Esta propuesta es el resultado de un proceso evolutivo en Guatemala. En la cartera de 2017 se incorporaron innovaciones por medio de cláusulas contractuales clave que viabilizaron la ejecución de operaciones con foco en el fortalecimiento de las siguientes áreas:

- a) Autonomía administrativa y financiera de la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP).
- b) Previsión de recursos presupuestarios para la ejecución.
- c) Previsión de contratos multianuales.
- d) Asignación de cuenta especial del proyecto en dólares.

En 2018 se profundizó el proceso, construyendo sobre las innovaciones anteriores. Específicamente, en la cartera de 2018 se incorporaron cláusulas para fortalecer la ejecución con foco en:

- a) Delimitar el alcance y ejecución del proyecto a lo establecido en el contrato de préstamo.
- b) Establecer una UEP con competencia delegada en materia técnica, administrativa, de adquisiciones, financiera y legal para la ejecución integral del programa.
- c) Simplificar instancias de reporte sobre la ejecución del proyecto.
- d) Prever la utilización exclusiva de las políticas del Banco en materia de adquisiciones.
- e) Definir el ciclo de ejecución del proyecto.
- f) Definir con mayor detalle las responsabilidades de la UEP en línea con el Reglamento Operativo del Programa (ROP), de forma que cubra todo el ciclo de ejecución del proyecto.

A fin de potenciar aún más el impacto de la propuesta, es necesario que las cláusulas contractuales sean negociadas de forma estandarizada con las

autoridades competentes, a fin de unificar criterios para la debida ejecución de los proyectos en Guatemala.

Complementariamente, se propone avanzar en la adopción de un Reglamento Operativo de Programa (ROP) modelo para todas las nuevas operaciones. Específicamente, a fin de fortalecer los procesos para la ejecución de los proyectos, el ROP modelo debe precisar el ciclo de ejecución del programa a fin de sustentar un esquema de ejecución básico y replicable que fortalezca la ejecución de proyectos en Guatemala.

(ii) *Fortalecimiento integral de los procesos de ejecución a fin de garantizar la calidad de los productos*

La buena ejecución de un proyecto se inicia a partir de un buen diseño y continua con un apropiado nivel de gestión. A tal fin es clave adoptar medidas para que los equipos de proyecto tengan el conocimiento técnico-sectorial requerido para dar cumplimiento con el ciclo de proyectos. En este marco, se proponen los siguientes lineamientos transversales para todas las fases de ejecución del proyecto - planificación, adquisiciones, administración físico-financiera y supervisión-, a fin de fortalecer los procesos de ejecución y elevar la calidad de los productos.

- (i) Aplicar un protocolo de gestión de proyectos elaborado de acuerdo a la naturaleza del país y estándar internacional de *Project Management Institute* (PMI).
- (ii) Que los equipos de proyecto en su conjunto conozcan y apliquen rigurosamente todos los instrumentos contemplados por el Banco para la ejecución de operaciones (Matriz de resultados, MR; Plan de Ejecución de Proyecto, PEP; Plan de Adquisiciones, PA; Plan Financiero, PF; Reporte de Monitoreo de Progreso, PMR; Plan de Supervisión, PS; Informe de Terminación del Proyecto, PCR); y asuman el compromiso de gestionar el contrato de préstamo según criterio corporativo del Banco al respecto, dando cumplimiento fiel a todas las cláusulas del contrato de préstamo. Todo esto implica un compromiso de cumplimiento de los procesos en función de la calidad de los entregables.
- (iii) Que las distintas unidades del Banco involucradas en la preparación del proyecto también se involucren en la ejecución y contribuyan a resolver los temas de ejecución que se presentan (Sostenibilidad y Salvaguardas, ESG; Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo, SPD; Legal, LEG; División de Seguimiento de la Estrategia, SPD/SMO), asegurando la calidad desde su ámbito de responsabilidad como parte del equipo y resguardando la gobernanza propuesta en el diseño.
- (iv) Iniciar la adopción de una certificación de estándares de cumplimiento de procesos, en principio acompañada temporalmente por una instancia especializada en certificación de cumplimiento.
- (v) Aplicar una revisión semestral de calidad de cartera juntamente con la del ciclo de PMR en la cual participe el equipo de proyecto completo y el prestatario (Dirección de Crédito Público), como parte de la revisión de cartera semestral del Banco con el prestatario y ejecutor.
- (vi) Implementar una veeduría ciudadana para apoyar la ejecución de proyectos con alto impacto social.

(iii) *Digitalización de la planificación integral del proyecto, adquisiciones y administración de contratos.*

Esta propuesta es transversal a toda la etapa de ejecución de los proyectos. Se propone implementar una estandarización y digitalización de los procesos de ejecución establecidos en el ROP, con foco en la calidad de la ejecución. La digitalización mitigará los riesgos de incumplimiento en la administración de los procesos. En ningún momento duplicará la normativa ni los sistemas.

Específicamente, se propone desarrollar un módulo automatizado de los procesos, donde todo sea transaccional: desde la planificación integral basada en matriz de resultados, hasta las adquisiciones y administración de contratos, a fin de poder tramitar todo de manera automatizada como una secuencia de responsabilidades mediante un flujo de trabajo establecido.

Como resultado de la estandarización y digitalización de los procesos de ejecución se lograrían reducir los costos de transacción y la discrecionalidad burocrática y se aseguraría el alcance de los resultados de la operación. Asimismo, estas acciones contribuirían a alcanzar los productos requeridos, reduciendo los niveles de discrecionalidad e injerencia política.

5.2 Lineamientos para fortalecer la gestión del ciclo de proyecto

(i) *Programación: diseño de la cartera con visión innovadora*

Con el objeto de aprovechar el potencial de intervención del BID en Guatemala, se propone cambiar el enfoque de una visión clásica y/o tradicional a una que innove en la forma en la que el Banco brinda apoyo al país. Específicamente, se propone: (i) propiciar proyectos sencillos y específicos que respondan a problemas concretos (brechas sociales), diseñados según el entorno de país, con entregables tangibles e incorporando la innovación en la prestación de servicios sociales; (ii) ofrecer soluciones con conocimiento; (iii) programar las intervenciones en el marco de los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) financiando programas ya priorizados por el país o, en caso de identificar oportunidades de inversión estratégicas no incluidas en los PEI vigentes, promover su inclusión institucional antes del inicio de la preparación del proyecto y (iv) propiciar reformas estructurales en la administración pública con foco en la innovación en la gestión.

Asimismo, la programación debe contemplar aquellos apoyos de conocimiento que el BID puede ofrecer al país en los temas sectoriales clave para promover innovación en la prestación de servicios sociales y propiciar reformas que viabilicen el crecimiento social del país. Este enfoque permitirá que la oferta de productos financieros y de conocimiento apunten en la misma dirección y se evite la dispersión atomizada de apoyo técnico sin mayor relevancia. En términos simples, los servicios de financiamiento y conocimiento deben estar alineados.

Asimismo, las intervenciones programadas se deberán ajustar a la Estrategia de País vigente. La programación identificará el instrumento financiero del Banco que más se ajuste en base a un análisis de conveniencia.

(ii) *Preparación: asegurar calidad en el diseño de proyectos*

En el marco de la fase de preparación de los proyectos, resulta clave asegurar la calidad en su diseño. La calidad en el diseño de los proyectos es el principio fundamental de todo el proceso de búsqueda de calidad en la ejecución de proyectos.

Específicamente, se proponen las siguientes acciones en función de las etapas que conforman la preparación de los proyectos:

a) Perfil de proyecto

a.1) *Propuestas al interior del Banco:*

- (i) Aplicar los criterios estándares mínimos de calidad de proyectos expresados en la Guía de verificación de cumplimiento.
- (ii) Respetar el flujo de procesos y tiempos acordado con las autoridades nacionales para la elaboración del Perfil de Proyecto siguiendo la lógica secuencial según lo indica la Matriz RACI de roles y responsabilidades del proceso.
- (iii) Promover la participación activa de todos los miembros del equipo de proyecto en el proceso de diseño, a efecto de que conozcan el entorno de país y el ciclo de proyecto y que sus contribuciones en los documentos bajo su responsabilidad consideren el foco país: departamentos de Legal, SPD, ESG y SMO.
- (iv) Involucrar desde el inicio a la autoridad sectorial, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Medio Ambiente, Secretaría de planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), y la Contraloría General de Cuentas, así como a actores locales claves y beneficiarios explicándoles el ciclo de proyecto e identificando roles y responsabilidades de cada parte.
- (v) Promover desde el inicio que la contraparte del organismo ejecutor para la preparación del proyecto posea la capacidad técnica necesaria y de toma de decisiones.
- (vi) Mejorar la asignación de presupuesto adecuado para la preparación del proyecto en consideración de los estudios necesarios (ej. sectoriales, pertinencia cultural, género y diversidad, análisis institucional, análisis de riesgo y ambientales).
- (vii) Aplicar metodologías innovadoras (ej. *design thinking*) para la elaboración del perfil del proyecto a fin de encontrar soluciones factibles y viables.
- (viii) Enfocar el diseño del proyecto a solucionar un problema específico - brecha social-; con objetivos definidos de acuerdo a criterios SMART; aplicando instrumentos financieros adecuados a la realidad del país y asegurando la vinculación del proyecto al PEI.
- (ix) Diseñar un esquema de autoverificación de cumplimiento de la calidad por parte del equipo de proyecto que, al enviar a la Reunión de Revisión de Elegibilidad (ERM), certifique la calidad de diseño mediante la aplicación de la Guía de verificación de cumplimiento.
- (x) Aplicar la misma Guía de verificación de calidad para que todos los verificadores -puntos focales de divisiones sectoriales, coordinador de país,

jefe de operaciones de la representación del BID, punto focal de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo, SPD- expresen su opinión de forma uniforme utilizando la Guía de verificación; acordando que todo el perfil del proyecto que no cumpla el mínimo de calidad requerido no pueda pasar a revisión formal de los procesos de revisión de calidad del proyecto (ERM).

(xi) Firmar Ayuda de Memorias que rescaten los acuerdos alcanzados. Dichas Ayudas de Memoria deberán ser respetados por las partes participantes de la misión de identificación, estableciendo acuerdos de alcance, costos y tiempo del proyecto, así como la planificación real de preparación.

a.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

(i) Identificar el proyecto dentro de su PEI y contar con el perfil de proyecto elaborado según Sistema Nacional de Inversión Pública.

(ii) Participar activamente en la validación del diagnóstico, soluciones propuestas y el marco de gobernanza para financiamiento externo propuesto a fin de viabilizar la ejecución.

(iii) Realizar el diagnóstico y abordaje específico con los pueblos indígenas y con enfoque de género.

(iv) Designar un representante o punto focal en la entidad ejecutora para que toda la información fluya a través de él/ella y tenga una dedicación casi exclusiva durante la preparación de la operación.

(v) Promover la participación de autoridades sectoriales, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Medio Ambiente, Segeplan y la Representación del BID en Guatemala, así como de actores locales claves y beneficiarios a fin de fortalecer la preparación del perfil de proyecto.

(vi) Asegurar que los participantes de la elaboración del perfil de proyecto conozcan el ciclo del mismo del país.

(vii) Informar al Congreso de la República que se está trabajando en la preparación de una operación de crédito a fin de anticipar su envío y agilizar el proceso de ratificación legislativa.

b) Propuesta de Desarrollo de Operaciones (POD por sus siglas en inglés)

b.1) Propuestas al interior del Banco:

(i) Aplicar los criterios estándar mínimos de calidad de proyectos expresados en la Guía de verificación de cumplimiento.

(ii) Respetar el flujo de procesos y tiempos acordado con las autoridades nacionales para la elaboración del POD, siguiendo la lógica secuencial según indica la Matriz RACI de roles y responsabilidades del proceso.

(iii) Promover la participación activa de todos los miembros del equipo de proyecto en el proceso de diseño, a efecto de que conozcan el entorno de país y su ciclo de proyecto, a fin de que sus contribuciones en los documentos respectivos bajo su responsabilidad consideren el foco país: Departamentos de Legal, SDP, ESG y SMO.

(iv) Involucrar a las autoridades sectoriales, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Medio Ambiente, Segeplan y la Representación del BID en Guatemala, así

como a actores locales claves y beneficiarios explicándoles el ciclo de proyecto e identificando roles y responsabilidades de cada parte.

(vi) Elaborar el POD asegurando: (i) la verticalidad del proyecto -problema, objetivo, alcance, productos y resultados-; (ii) una matriz de resultado vinculada con el texto del proyecto; (iii) la especificación de la función de producción del proyecto -cómo se producirán los entregables-; (iv) esquema de ejecución con autonomía técnica, administrativa, legal y financiera; y (v) la inclusión de la cosmovisión maya.

(vii) Incluir todos los aspectos legales necesarios para viabilizar la ejecución, los cuales deben formar parte del Contrato de Préstamo como Cláusulas de las Condiciones Especiales.

(viii) Diseñar un esquema de autoverificación de cumplimiento de la calidad por parte del Equipo de Proyecto, de forma que al enviar a Evaluación de Calidad y Riesgos (QRR por sus siglas en inglés) se certifique la calidad de diseño mediante la aplicación de la Guía de Verificación de cumplimiento.

(ix) Aplicar la misma Guía de Verificación de Calidad para que todos los verificadores -puntos focales de Divisiones sectoriales, coordinador de país, jefe de operaciones de la representación del BID en Guatemala, punto focal de SDP- expresen su opinión de forma uniforme, acordando que todo POD que no cumpla el mínimo de calidad requerido no podrá pasar a revisión formal de los procesos de QRR.

(x) Firmar de Ayuda de Memorias que rescaten los acuerdos alcanzados. Dichos documentos deberán ser respetados por las partes participantes de la misión de identificación, estableciendo acuerdos de alcance, costos y tiempo del proyecto, así como la planificación real de preparación.

b.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

(i) Participar activamente en la validación del diagnóstico, soluciones propuestas y el marco de gobernanza para financiamiento externo propuesto, a fin de viabilizar la ejecución.

(ii) Designar un representante o punto focal en la entidad ejecutora para que toda la información fluya a través de él/ella y tenga una dedicación casi exclusiva durante la preparación de la operación.

(iii) Promover la participación de autoridades sectoriales, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Medio Ambiente, Segeplan y Representación del BID en Guatemala, así como de actores locales claves y beneficiarios, a fin de fortalecer la preparación del perfil de proyecto y del POD.

(iv) Informar al Congreso de la República que se está trabajando en la preparación de una operación de crédito, a fin de anticipar su envío y agilizar el proceso de ratificación legislativa.

c) Negociación

c.1) Propuestas al interior del Banco:

(i) Garantizar la aplicación del marco de gobernanza estandarizado, a fin de viabilizar la ejecución en Guatemala.

(ii) Participación presencial de todo el equipo de proyecto durante la negociación.

(iii) Consensuar y acordar con el prestatario / organismo ejecutor en una reunión de prenegociación todos los aspectos técnicos, legales y fiduciarios, a fin de circunscribir la negociación a aspectos vinculados con el Contrato de Préstamo -Estipulaciones Especiales y Anexo Único-.

(i) Enviar con anticipación a Segeplan la documentación necesaria para obtener su dictamen.

(ii) Firmar la Ayuda de Memoria correspondiente con los acuerdos alcanzados, los cuales deben ser respetados por las partes.

c.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

(i) Promover la participación activa de los responsables de la ejecución del proyecto a fin de manifestar de forma anticipada a la negociación comentarios u observaciones al proyecto.

(ii) Adoptar una estrategia eficaz de presentación y defensa de la propuesta ante Segeplan.

d) Autorización Legislativa

d.1) Propuestas al interior del Banco:

(i) Definir un punto focal dentro del equipo de proyecto responsable de diseñar y promover una estrategia de socialización y validación de la propuesta, con foco en el involucramiento de congresistas, la Comisión de Finanzas y los jefes de grupo³.

(ii) Generar mesas de diálogo con actores clave del Congreso Nacional.

(iii) Promover la participación de actores locales y beneficiarios durante la explicación del proyecto ante el Congreso Nacional.

d.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

(i) Implementar de forma coordinada con el punto focal del BID la estrategia de socialización y validación de la propuesta, a fin de agilizar su ratificación legislativa.

(ii) Coordinar la participación de actores locales y beneficiarios en la estrategia de socialización y validación de la propuesta.

(iii) Coordinar el ejercicio de consulta y validación con beneficiarios.

³ La aprobación del préstamo "[Mejoramiento de la Cobertura y Calidad Educativa](#)" (US\$150 millones) da cuenta de la importancia de esta propuesta. La operación acumulaba más de 24 meses de extensión para el plazo de firma. En este marco se implementó una estrategia integral de visibilidad a fin de acelerar su aprobación. Entre las acciones implementadas destacan: (i) actividades con medios de comunicación; Organización de un foro sobre la importancia de la educación en Guatemala; (iii) actividades con sociedad civil, alcaldes y comunidad internacional; (iv) actividades de concientización de los beneficios del programa; (v) actividades con el poder legislativo y (vi) reuniones con la Presidencia del Congreso, Comisiones de Finanzas y Educación, y jefes de bancadas para incluir el préstamo en la agenda legislativa y lograr el conceso necesario para su aprobación. Finalmente, se logró la aprobación del préstamo en abril de 2018. El Programa de Educación fue el único programa de inversión aprobado en los últimos 5 años.

iii) *Ejecución*

La buena ejecución de un proyecto se inicia con un buen proceso de diseño, que luego continúa con un apropiado nivel de gestión de proyectos, conocimiento técnico sectorial y cumplimiento del proceso transaccional operativo.

Se proponen las siguientes acciones estructuradas en base a las etapas que conforman la fase de ejecución de proyectos:

a) Cumplimiento de condiciones previas

a.1) Propuestas al interior del Banco:

- (i) Identificar aquellas condiciones previas clave para que el proyecto pueda iniciar ejecución sin mayores inconvenientes.
- (ii) Capacitar y apoyar al ejecutor en la administración de contrato de préstamo y cumplimiento de condiciones previas con foco en la adopción del Reglamento Operativo y en aquellas condiciones que se vinculan a pueblos indígenas o género.
- (iii) Mejorar la supervisión y acompañamiento al prestatario para cumplir las condiciones previas, especialmente en los casos vinculados a pueblos indígenas o género.

a.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

- (i) Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del marco de gobernanza establecido en el contrato de préstamo.
- (ii) Constituir la unidad ejecutora con el equipo designado conforme al Contrato de Préstamo.

b) Planificación y taller de arranque

b.1) Propuestas al interior del Banco

- (i) El taller de arranque debe sentar las bases para una adecuada ejecución del proyecto. El taller no debe adoptar formatos estándares, sino planificarse en función de las necesidades del proyecto. Es clave la participación e intervención de todo el equipo de proyecto del BID y del organismo ejecutor.
- (ii) Aprovechar esta instancia para actualizar de manera real e integral el alcance del proyecto e identificar las modificaciones al alcance y explicar si implican cambios contractuales.
- (iii) Anticipar los materiales relevantes para la adecuada comprensión de los objetivos, alcances y metodología del taller de arranque.

b.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

- (i) Asegurar la participación de equipos gerenciales, técnicos y decisores en el taller.
- (ii) Garantizar que los participantes del taller conozcan en detalle el Proyecto - Matriz de Resultados, PEP, Plan Financiero, Plan de Adquisiciones y borrador

del Reglamento Operativo, de manera que el taller sea de arranque y no de presentación de la operación.

c) Gestión de aspectos técnicos (preinversión)

c.1) Propuestas al interior del Banco:

- (i) Establecer un mecanismo de aseguramiento de calidad técnica de la preinversión previo a las licitaciones.
- (ii) Definir una cadena de responsabilidades en los temas técnicos, a fin de garantizar la calidad.
- (iii) Establecer la función de producción del proyecto, a fin de digitalizar la gestión de aspectos técnicos en base a ella.
- (iv) Evaluar e identificar las necesidades de recursos humanos técnicos, a fin de fortalecer el equipo.
- (v) Fortalecer las visitas de campo al proyecto para asegurar el avance real.
- (vi) Asegurar la calidad técnica de los estudios de preinversión y, en caso de que no se cumpla, no licitar.

c.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

- (i) Garantizar que la unidad ejecutora esté integrada por personal especializado en las cuestiones técnicas del programa que pueda decidir y acompañar las decisiones de inversión.

d) Gestión de adquisiciones

d.1) Propuestas al interior del BID:

- (i) Ofrecer cursos de capacitación/actualización a los especialistas en adquisiciones con evaluación de conocimientos, para su certificación.
- (ii) Incorporar en el ROP el requisito de que los miembros de las Comisiones de Evaluación tengan el conocimiento técnico y de políticas del Banco para evaluar las ofertas/propuestas.
- (iii) Continuar el proceso de fortalecimiento de la Representación del BID en Guatemala, orientado a lograr que sus auditores efectúen los exámenes correspondientes empleando la normativa aplicable según corresponda.

d.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

- (i) Aplicar el marco de gobernanza acordado en el Contrato de Préstamos, que circunscribe las políticas de adquisiciones a aquellas establecidas en el Contrato.
- (ii) Coordinar con los especialistas técnicos la elaboración de términos de referencia, especificaciones técnicas y criterios de evaluación.
- (iii) Contratar especialistas en adquisiciones con conocimiento de las políticas del Banco.

e) Administración de contratos y supervisión

e.1) Propuestas al interior del Banco

- (i) Implementar el Acta de Administración de Contratos.
- (ii) Involucramiento del jefe de equipo, quien debe conocer las metas, tiempos, montos y toda aquella información necesaria para hacer seguimiento al proyecto.
- (ii) Realizar visitas al campo de forma periódica y recurrente para verificar el avance físico.
- (iii) Reuniones mensuales de seguimiento con el organismo ejecutor en donde participe el equipo de proyecto al completo.
- (iv) Promover iniciativas de auditorías sociales innovadoras que cuenten con la participación y verificación de la ciudadanía en base a criterios definidos entre el ejecutor y el equipo de proyecto. Las mismas deben estar acompañadas de una correcta difusión de información a fin de que todos los participantes puedan cumplir con el rol asignado.
- (v) Difusión de resultados de los proyectos financiados por el BID, a efectos de ir valorando la pertinencia del Banco en el país. A tal fin se propone iniciar un proceso de rendición de cuentas de los resultados de los proyectos que el Banco financia, de manera que la población y las autoridades nacionales conozcan los resultados de los proyectos y se cree un mejor ambiente para el financiamiento externo del BID en el país.

e.2) Propuestas para el organismo ejecutor

- (i) Ante dificultades en el cumplimiento de los contratos, promover la utilización de la figura de incumplimientos en detrimento de las suspensiones temporales de contratos.
- (ii) Racionalizar las extensiones de plazo y variaciones de los contratos.
- (iii) Fomentar la rendición de cuentas de cada contrato y estimular la veeduría social innovadora.
- (iv) Utilizar la herramienta para la gestión de contratos de manera obligatoria.
- (v) Realizar visitas permanentes al proyecto, incluyendo equipo técnico, social y ambiental.

f) Gestión de desembolsos

f.1) Propuestas al interior del Banco:

- (i) Mejorar el uso de los planes de acción de las auditorías.
- (ii) Adecuar el porcentaje de anticipo de desembolsos a la programación financiera del proyecto.
- (iii) Mantener actualizada la capacidad de la Representación del BID en Guatemala para que audite los proyectos del BID.
- (iv) Promover la eliminación de asignación de cuotas financieras y de compromisos para préstamos, a fin de priorizar la asignación de presupuesto según la programación financiera del proyecto.
- (v) Realizar un seguimiento directo al plan de pagos de contratos.
- (vi) Permitir todas las modalidades de desembolso del Banco.

f.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

- (i) Asignar presupuesto a operaciones en función de programación de inversiones del proyecto.
- (ii) Que la Representación del BID en Guatemala realice auditoria de proyectos según marco de gobernanza establecido en el Contrato de Préstamo.

g) Gestión de cláusulas contractuales

g.1) Propuestas al interior del Banco

- (i) Evitar la flexibilidad ante la solicitud de extensiones. En caso de otorgarse, debe ser en base a un plan específico de ejecución de las actividades restantes.
- (ii) Dar un adecuado y estricto cumplimiento a las cláusulas, aun cuando esto implique suspender desembolsos.

g.2) Propuestas para el organismo ejecutor

- (i) Adoptar y coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento marco de gobernanza establecido en el Contrato de Préstamo.

iv) Cierre: fortalecer la evaluación final

La fase de cierre de los proyectos suele demorarse más tiempo del indicado, a la vez que su implementación suele realizarse en base a prácticas recurrentes que no ponen en valor las particularidades de los proyectos ni la importancia de identificar lecciones aprendidas para futuras operaciones.

A continuación, se presentan propuestas a fin de fortalecer el proceso de cierre de operaciones en Guatemala.

a) Evaluación final y cierre del proyecto

a.1) Propuestas al interior del Banco:

- (i) Ofrecer capacitaciones en evaluación final.
- (ii) Comprometer el apoyo de SPD en la evaluación.
- (iii) Implementar la herramienta de cierre de contratos (plan de cierre).

a.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

- (i) Capacitar a las oficinas correspondientes en temas de evaluación (recolección de información, seguimiento, etc.).
- (ii) Difundir al resto de las instancias del Gobierno de Guatemala las lecciones aprendidas, a fin de poder ser aplicadas en futuras operaciones.

b) Preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR por sus siglas en inglés)

b.1) Propuestas al interior del Banco:

- (i) Promover la utilización adecuada del Reporte de Monitoreo de Progreso, a fin de que se constituya en un insumo pertinente y relevante para la elaboración del PCR.
- (ii) Alinear los términos de referencia de la evaluación final de la operación, a fin de que contemplen los aspectos que deben ser incorporados en el PCR.
- (iii) Involucrar al equipo de proyecto en la elaboración del PCR.

b.2) Propuestas para el organismo ejecutor:

- (i) Promover una mayor participación de la unidad ejecutora en la elaboración del PCR.
- (ii) Realizar el taller de cierre mientras la operación está en ejecución, para que los actores estén presentes.

VI. Buenas prácticas replicables en América Latina y el Caribe

6.1 La Representación del BID en Guatemala implementó innovaciones en la gestión de la ejecución de la cartera de operaciones que pueden tener impacto positivo a nivel regional. La identificación de buenas prácticas para el fortalecimiento de la gestión de la cartera de proyectos que puedan replicarse en otras Representaciones del BID es un ejercicio clave, habida cuenta de las dificultades que se observan en toda la región en materia de gestión de la ejecución de cartera.

6.2 Se entiende como práctica replicable aquella que puede ser implementada en otro país a fin de producir impactos similares a los producidos en donde fueron originalmente implementadas, adaptadas en función del foco país que corresponda. Es decir, la característica de replicable hace referencia a la posibilidad de adaptación de las acciones a un foco país diferente, pero con el mismo desafío por resolver.

6.3 En este sentido, en 2017 la Vicepresidencia de Países del BID (VPC) publicó un informe elaborado por el Grupo de Trabajo para Mejorar la Ejecución de la Cartera del BID, bajo el liderazgo de la Gerencia de Países de Centroamérica, Haití, México Panamá y República Dominicana (CID). El documento identifica patrones vinculados a la ejecución que se observaron en estudios y análisis realizados por el Banco sobre la ejecución de cartera. El Grupo de Trabajo analizó 28 documentos -16 vinculados a países específicos y 12 a la cartera del Banco en general- para el período 2012-2017. Los principales patrones identificados en materia de ejecución de cartera son:

(i) Gestión de cartera y planificación de ejecución:

- a) Capacidad institucional: el análisis de la capacidad institucional es débil durante la etapa de diseño. Asimismo, los esquemas de fortalecimiento institucional implementados no han dado los resultados esperados.
- b) Esquema de ejecución: la definición de los esquemas de ejecución debería tener en cuenta las capacidades del ejecutor y surgir del análisis de un menú de opciones. Asimismo, en los países de CID, los jefes de equipo suelen optar por los siguientes esquemas estándar: organismos ejecutores con sus dependencias; unidad ejecutora burbuja; unidad ejecutora desconcentrada; unidad coordinadora con unidades ejecutoras. Se identificó un crecimiento en

los tiempos de ejecución, siendo el esquema de ejecución un factor condicionante en el grado de efectividad de la ejecución. En este sentido, se observa un uso creciente del esquema de fideicomiso como respuesta a las demoras en la ejecución.

c) Aspectos ambientales y sociales: se destaca que los procesos de consulta son inadecuados y que no existen incentivos para implementar acciones de detección temprana de problemas como la disponibilidad de terrenos, derechos de vía o mitigación de riesgos.

d) Preinversión: durante la etapa de diseño se observa poco avance en estudios de preinversión.

(ii) Aspectos fiduciarios:

a) Adquisiciones: se identificaron las siguientes dificultades, entre otras: inadecuada planificación durante la etapa de diseño; planificación de tiempos standard de adquisiciones que no se condicen con la realidad, múltiples procesos y requerimiento de aprobaciones, duplicidad normativa y limitada capacidad institucional en procedimientos de adquisiciones con financiamiento externo.

b) Desembolsos: los desembolsos de los proyectos están asociados al ritmo de ejecución. La revisión de documentos señala que el involucramiento del líder del equipo en la ejecución de los proyectos es central para agilizar los desembolsos. No obstante, no se identificaron razones estructurales que expliquen los desembolsos de cada proyecto.

El análisis de las dificultades identificadas en la ejecución de la cartera del BID indica que las mismas no son exclusivas de un país o una región. Existen patrones vinculados a la ejecución que se repiten en toda la región.

Complementariamente, estudios recientes elaborados por el Banco⁴ han analizado estas problemáticas, dando cuenta del interés de la administración del Banco por resolver cuestiones fundamentales que afectan la debida ejecución del portafolio de proyectos y que tienen impacto en el desarrollo de la región. Las nuevas Políticas de Adquisiciones del Banco -vigentes a partir de enero de 2020- ofrecen una herramienta institucional que permite seguir mejorando en materia de ejecución de proyectos

En este contexto, la implementación de las innovaciones y los impactos positivos observados en Guatemala permiten identificar buenas prácticas replicables en otras representaciones del BID en la región a fin de fortalecer la ejecución de sus carteras.

⁴ [Why is the number of IDB projects with extensions beyond 24 months increasing? should we be concerned?](#) Leopoldo M. Avellán, Vitor Goncalves Cavalcanti, Pedro M. Garberi, Luis T. Marcano, Abraham R. Montilla. Agosto 2018. Nota Técnica del BID; 1479. [What predicts problems in project execution? evidence from progress monitoring reports.](#) Leopoldo M. Avellán, Vitor G. Cavalcanti, Giulia Lotti, Shakirah Cossens. Diciembre 2018. Nota Técnica del BID; 1586. [Is shorter project preparation time associated with longer project execution time?](#) Leopoldo M. Avellán, Vitor G. Cavalcanti, Giulia Lotti. Julio 2019. Nota Técnica del BID; 1714. [Pipeline volatility: lessons from the Operational Program Report \(OPR\)](#) Leopoldo Avellán, John Leon-Díaz. Julio 2019. Nota Técnica del BID; 1712.

Las buenas prácticas a destacar en Guatemala, con características replicables, son:

(i) Programación de la cartera en base al foco país

Las operaciones deben programarse y planificarse en función del contexto en el que serán ejecutadas, a fin de mitigar demoras y dificultades durante la ejecución. Específicamente, se debe tener en cuenta: (i) el contexto institucional; (ii) los tiempos reales de ejecución; (iii) estudios de preinversión avanzados; y (iv) riesgos ambientales y sociales (asociados a disponibilidad de terrenos, derechos de vía, etc). En este marco, debieran priorizarse proyectos de menor tamaño en lugar de proyectos “ambiciosos” que en la ejecución no logran concretarse. Específicamente, se trata de priorizar operaciones con una definición del alcance concreta, un esquema de ejecución simplificado, una planificación estratégica de las adquisiciones y un esquema de monitoreo con acompañamiento del Banco.

(ii) Herramientas de gestión basadas en buenas prácticas internacionales

La introducción de herramientas de gestión estandarizadas y basadas en buenas prácticas internacionales -como las herramientas que ofrece el PMI- generan un marco de ejecución profesional y especializado en ejecución. Asimismo, la capacitación del personal de las unidades ejecutoras en materia de ejecución de proyectos fortalece las capacidades institucionales y potencia la ejecución. Complementariamente, una supervisión sistemática en conjunto con los equipos del BID facilita la detección temprana de dificultades y la resolución de problemas en tiempo y forma sin afectar la ejecución de los proyectos.

(iii) Visibilidad de los programas

La implementación de acciones de visibilidad que difunda las acciones previstas en los proyectos y los impactos esperados facilita la ejecución toda vez que agiliza los procesos al interior de los organismos ejecutores -y para la aprobación legislativa- y genera confianza en los proveedores que se presentarán en las licitaciones. Asimismo, la difusión de los proyectos eleva el perfil político de los mismos y favorecen el compromiso de las altas autoridades en la concreción de los resultados.

(iv) Circunscribir las reglas para la ejecución al contrato

En contextos de ejecución con reglas y esquemas complejos, la falta de definición de quién hace qué impacta negativamente en la ejecución. Identificar en el Contrato de Préstamo que respalda cada operación cuáles son las reglas que se aplicarán, el alcance del proyecto y el esquema de ejecución a utilizarse genera un compromiso de todas las partes con la debida implementación del proyecto, minimizando riesgos asociados a la duplicidad de normativa y procesos asociados a la ejecución.

(v) Monitoreo cercano de los equipos del BID

El involucramiento personal de los equipos de proyectos del Banco -tanto del representante, jefe de operaciones y especialistas de todos los sectores-

durante la ejecución de los proyectos resulta clave. Es indispensable que todos los involucrados durante el diseño de las operaciones realicen aportes durante la ejecución para la solución de los problemas que puedan surgir. Asimismo, se debe pasar de una supervisión “pasiva” a una supervisión “activa” donde el BID debe, en cumplimiento con sus políticas operativas, brindar apoyo en la solución de problemas entre contratante, contratista y supervisión de contrato.

(vi) Reducir la flexibilidad para aumentar la eficiencia

El informe de OVE y diagnósticos propios de la Representación del BID en Guatemala señalan que la flexibilidad del Banco ante solicitudes del país no ha sido eficiente en términos de concreción de resultados. En contraste, el éxito de la estrategia de regularización implementada en la Representación del BID en Guatemala refleja la importancia de establecer pautas claras para la ejecución y cancelación de operaciones. La reformulación de las operaciones que participaron de la estrategia, el establecimiento de plazos a cumplir y su monitoreo estricto generaron el cumplimiento de los compromisos asumidos en tiempo y forma impactando de forma positiva en el desempeño de la cartera.

En conclusión, para que el Banco pueda “contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros” -conforme surge de su Convenio Constitutivo- es clave innovar en los mecanismos que fortalezcan la ejecución de sus proyectos, entendiendo los desafíos locales, integrando los procesos de diseño y ejecución e identificando prácticas replicables que puedan beneficiar a otros países de América Latina y el Caribe.

VII. Anexo – La estrategia de regularización de la cartera

- 7.01 En 2015, la cartera del BID en Guatemala estaba conformada por 16 operaciones por un monto aprobado de US\$828,7 millones, con desembolsos acumulados de US\$261,3 millones y un saldo disponible de US\$567,4 millones. La edad promedio de la cartera vigente en 2015 -desde la efectividad- era de nueve años, con 10 préstamos que superaban los siete años. Asimismo, el 50% de las operaciones de la cartera tenía un desempeño entre las categorías de “alerta” y “problema”.
- 7.02 En este marco, la Representación del BID en Guatemala tomó la iniciativa y realizó evaluaciones, estudios y un diagnóstico de la situación a fin de determinar las causas que originaban el mal desempeño de la cartera. Asimismo, la evaluación de la Estrategia de País para el período 2012-2016 realizada por OVE también dio cuenta de las dificultades que presentaba la ejecución de la cartera en Guatemala:

- a) “La cartera de préstamos de inversión sigue presentando significativos problemas de implementación. (...) Los problemas son variados, destacándose los de carácter institucional, que incluyen la alta rotación de autoridades y funcionarios de las unidades ejecutoras, y debilidades en la coordinación institucional y gestión de proyectos. En algunos casos también existió injerencia política y problemas de integridad de los ejecutores. (...) Otros problemas se relacionan con el marco normativo que rige la ejecución del gasto público en el país, incluyendo la ausencia de presupuesto plurianuales y limitadas asignaciones anuales para los proyectos, y retrasos por inconsistencias normativas e introducción de nuevas normativas para mejorar el control del gasto”.
- b) “...también existen importantes problemas de diseño por parte del Banco, incluyendo operaciones con objetivos poco realistas, subestimaciones de costos, diseños complejos con múltiples ejecutores, poca claridad sobre los entregables de los proyectos y mecanismos de ejecución de los componentes, y débiles diagnósticos institucionales y sobre la viabilidad de las operaciones”.
- c) “Existe amplio consenso entre las contrapartes sobre la flexibilidad del Banco para ajustar sus operaciones a nuevos requerimientos del gobierno. Esta flexibilidad ciertamente ha permitido dar respuesta a las demandas del gobierno y mantener la presencia sectorial. No obstante, en varios casos las modificaciones en esquemas de ejecución, y alcance y especificaciones técnicas de los productos, han afectado la implementación y logro de los resultados esperados”.

- 7.03 El [informe de OVE](#) concluyó que el Banco precisaba redefinir su estrategia de apoyo a Guatemala a fin de promover cambios y resultados con mayor impacto y durabilidad.

En ese contexto, OVE recomendó:

- a) Reestructurar y reducir el tamaño de la cartera existente adaptándola a la capacidad institucional del país. Específicamente, OVE recomendó que aquellas operaciones con significativos problemas, altos costos transaccionales, y consideradas no prioritarias deberían ser canceladas. Complementariamente, el Banco debe limitar las extensiones de sus operaciones, en particular, debe abstenerse de extender proyectos con

pocos avances y debe establecer criterios específicos sobre el número y tiempos máximos de extensiones de la cartera existente.

- b) Reorientar el uso de instrumentos de financiamiento, apoyando la implementación de enfoques o instrumentos basados en resultados.
- c) Aprobar operaciones que tengan diseños simples y análisis institucionales más profundos a fin de minimizar los problemas actuales. Complementariamente, OVE recomienda que el Banco, en diálogo con el gobierno, incorpore condiciones que aseguren una mayor estabilidad del personal en las unidades ejecutoras.
- d) Utilizar la Cooperación Técnica principalmente para apoyar la preparación y ejecución de operaciones de préstamo.

7.04 En síntesis, las evaluaciones y diagnósticos realizados concluyen que los factores detrás de las dificultades observadas se relacionan con: (i) debilidades en los diseños de los programas; (ii) debilidades en temas técnicos de preinversión; (iii) deficiencias en la gestión de proyectos y contratos; (iv) debilidades de contratistas y ejecutores; (v) injerencia política; (vi) falta de asignación de presupuesto; (vii) falta de toma de decisiones oportunas; (viii) debilidad e incumplimientos de gobernanza (ROP), contratos de préstamo, políticas de adquisiciones; (ix) duplicación normativa; y (x) alta rotación de los equipos de proyectos en ejecutores y el Banco.

7.05 En base a la evaluación de OVE y los diagnósticos realizados, la Representación del BID en Guatemala comenzó en 2015 un trabajo coordinado con las autoridades del Gobierno de Guatemala, a efecto de buscar soluciones a la situación de la cartera, acordando un proceso de cambio en la forma en que tradicionalmente se había gestionado.

7.06 Específicamente, se implementaron acciones directas para fortalecer la gestión de la ejecución de proyectos, mejorar los indicadores de desempeño de su cartera y potenciar el impacto de las operaciones en el desarrollo económico del país.

7.07 La implementación del proceso de regularización de la cartera se inició con el diseño y aprobación de la [Estrategia de País del BID con Guatemala 2017-2020](#), por medio de la inclusión en términos de contexto y principio rector de las acciones de las dificultades estructurales para la ejecución que presentaba el país. En este marco, el BID y el gobierno iniciaron un trabajo coordinado a fin de identificar soluciones a los problemas que enfrentaba la ejecución de la cartera del Banco. Complementariamente se puso en marcha un Plan de Acción de OVE para atender las recomendaciones y solventar los principales desafíos identificados en la Evaluación de la Estrategia de País 2012-2016.

7.08 Específicamente, la Estrategia de País definió que se “priorizará la atención de los factores que limitan la ejecución de los programas, definiendo nuevos mecanismos de implementación aplicables tanto a la cartera activa como a futuros programas”.

7.09 La Estrategia de País 2017-2020 destaca, en línea con lo señalado por OVE en su evaluación, que las demoras en la ejecución responden a aspectos técnicos, institucionales y operativos, tales como:

- a) Debilidades institucionales de las contrapartes locales -alta rotación de funcionarios y autoridades y limitada coordinación interinstitucional-.

- b) Problemas en el diseño de las operaciones -múltiples unidades ejecutoras y baja preinversión en obras civiles, indefinición de productos y resultados.
- c) Temas presupuestarios -limitada sincronización de las aprobaciones de préstamos con el ciclo de elaboración del Presupuesto General del Estado-.
- d) Retrasos en la aprobación de los préstamos por parte del Congreso de la República.

7.10 En este marco, la Estrategia de País también incluyó recomendaciones para tener cuenta en la preparación e implementación de las operaciones en el período 2017-2020:

- a) Diseñar programas con resultados acotados a las capacidades y contextos locales, especialmente considerando la cosmovisión de los pueblos originarios.
- b) Analizar con el Ministerio de Finanzas la puesta en marcha de mecanismos de ejecución que agilicen el desempeño de los proyectos de inversión pública, incluyendo el financiamiento de los honorarios del personal de las unidades ejecutoras con recursos del Banco, a fin de fortalecer la autonomía técnica y administrativa; reducir la rotación de personal y fortalecer las capacidades institucionales de dichas unidades.
- c) Apoyar el diseño y la ejecución de los programas con recursos de cooperación técnica.
- d) Explicitar la aplicación de las políticas de adquisiciones del BID y el uso de instrumentos estándar de gestión de proyectos.
- e) Definir con anticipación el plan de adquisiciones y contar con pliegos finales para iniciar las licitaciones.
- f) Coordinar con Ministerio de Finanzas la inclusión, dentro del Presupuesto General del Estado, de asignaciones presupuestarias plurianuales para los programas del Banco.

7.11 Por su parte, para la cartera activa la Estrategia de País contempló, entre otras, la implementación de las siguientes acciones:

- a) Condicionar las extensiones de plazo -al último desembolso- en aquellos proyectos con licitaciones adjudicadas.
- b) Fortalecer los criterios de selección de contratistas.
- c) Mejorar la calidad de la preinversión.
- d) Sostener reuniones periódicas con el Gobierno para revisar los avances de la cartera y acordar acciones que agilicen la ejecución.
- e) Fortalecer la gestión de operaciones, a través de mayor seguimiento al cumplimiento de los contratos de préstamo y a la estandarización de los instrumentos de planificación.

7.12 Con el sustento de la Estrategia de País, la Representación del BID en Guatemala lideró -en coordinación con las autoridades del Gobierno de Guatemala- un proceso innovador a lo interno y externo del Banco en la gestión de la cartera que estableció como prioridad transversal mejorar la ejecución de las operaciones. El foco del proceso fue lograr la entrega de productos específicos esperados en cada operación, generando motivación por parte de los ejecutores y prestatarios.

7.13 El proceso de regularización implicó cambios en el enfoque tradicional de gestión de la ejecución de la cartera. Uno de los principales desafíos que se enfrentó fue la ruptura de paradigmas de todos los actores involucrados, siendo fundamental para lograr los resultados planificados el compromiso asumido por las autoridades del Gobierno y del Banco con el avance de las acciones incluidas en la estrategia de regularización adoptada. Para romper con los paradigmas fue clave explicitar las responsabilidades directas en el ciclo de ejecución, acompañar con seguimiento y monitoreo constante, identificar oportunamente los problemas y acordar las acciones correctivas que permitieran superar los problemas y con ello avanzar en el logro de los resultados físicos y financieros.

Acciones innovadoras para regularizar la cartera

7.14 El proceso de regularización de la cartera se enfocó en acelerar la ejecución de 11 operaciones con dificultades. El eje rector del proceso de regularización de cartera fue asegurar la entrega de productos prevista en los proyectos, según el plazo y calidad de ejecución acordado. La duración del proceso se estimó en tres años (2016-2018).

7.15 Las medidas implementadas para regularizar la cartera se sintetizan a continuación:

Innovación	Descripción
Protocolo de Gestión de Proyectos	Se elaboró un protocolo para la gestión de proyectos, en cumplimiento de los principios estándar de gestión de proyectos del PMI. El protocolo permitió ordenar todo el ciclo de proyectos, mostrando una forma lógica de gerenciar proyectos.
Redefinición de las matrices de resultados	En 2015 se identificó que no existía claridad sobre las metas que tenían las operaciones, por lo que se realizó un análisis comparativo entre la matriz de resultados del documento de aprobación de préstamo, la cargada en el módulo PMR de Convergencia y los productos que realmente se estaban generando. Como resultado se logró la alineación de los instrumentos y se definieron metas claras para alcanzar los objetivos de diseño de las operaciones.

Desarrollo del Plan de Ejecución Plurianual (PEP).	<p>En base a las nuevas matrices de resultados, se elaboraron las correspondientes Estructuras Desglosadas de Trabajo de cada proyecto, a fin de organizar el trabajo para garantizar la entrega de los productos. Se desarrolló una planificación detallada de todas las actividades, tiempos y costos para el resto de vida de cada proyecto. Como resultado de esta acción se identificaron las actividades pertinentes para cada proyecto y se eliminaron espacios de discrecionalidad que pudieran generar la financiación de acciones no pertinentes. Asimismo, se definió el tiempo necesario de ejecución para cada proyecto con foco en la entrega de los productos. Como resultado, se pudieron justificar aquellas extensiones de plazo y se definió que los proyectos que no respetaran la programación no recibirían extensiones. Complementariamente, se realizó un análisis interno de los procesos técnicos y administrativos, a fin de eliminar cuellos de botella que perjudicaban la ejecución, y se desarrollaron procesos estándar de adquisiciones -de acuerdo con la política del Banco, eliminando con ello la duplicación normativa.</p>
Herramientas de gestión	<p>Se promovió la utilización del PEP como herramienta única de gestión de los proyectos del cual se genera el Plan de Adquisiciones, Plan Financiero y Plan de Entregables. Esta medida garantizó que todo gasto o inversión del proyecto estuviera orientado a la generación de productos. La implementación del PEP permitió establecer los requerimientos financieros de manera más precisa, para establecer requerimientos de espacio presupuestario y proyección de desembolsos. Uno de los principales beneficios obtenidos fue garantizar la pertinencia del gasto, así como, la verticalidad de los productos con el alcance de los objetivos del préstamo.</p>
Foros de inversión	<p>Para recuperar la confianza de los proveedores -afectada por la crisis política de 2015- se realizaron foros de inversión para anunciar las inversiones programadas en los distintos sectores. El respaldo del Banco en los foros sirvió como garantía para los proveedores e incentivar su participación en los procesos de licitación.</p>
Supervisión de obras de infraestructura	<p>Se contrató un equipo de ingenieros que realizaron verificación de avance de obras en campo, cuyo objetivo era informar inmediatamente de problemas de ejecución con la finalidad de fortalecer la supervisión realizada por las unidades ejecutoras, agilizando la toma de decisiones y acelerando la</p>

	ejecución en campo. En algunos casos los ingenieros apoyaron la revisión y preparación de preinversión.
Implementación de Actas de Administración de Contratos	Permitió la integración de todos los actores involucrados en la ejecución de los contratos - unidades ejecutoras, contratistas, supervisores y el BID- y poner a la vista los elementos contractuales, alcance, roles y responsabilidades de las partes, tiempos y costos, facilitando su seguimiento y la solución de problemas por incumplimientos.
Georreferenciación de productos	Para un mejor monitoreo y transparencia en el avance de los préstamos, se implementó la georreferenciación de productos por préstamo. Esta herramienta permite reflejar el avance real de los proyectos.
Capacitación a auditores de la Contraloría General de Cuentas	El equipo fiduciario de la Representación del BID en Guatemala realizó talleres de capacitación a supervisores, coordinadores y auditores de la Representación sobre la estructura de los contratos de préstamo y convenios de donación, las herramientas de planificación y las políticas de adquisiciones y gestión financiera del Banco, lo que permitió unificar criterios y evitar hallazgos o sanciones infundadas.
Desarrollo e implementación del Plan de Cierre.	Con la finalidad de garantizar el cierre exitoso de las operaciones, se desarrolló un protocolo que integra los pasos y requerimientos que implica el cierre de un préstamo, el cual incluye tanto las actividades con el Banco como las del prestatario y la unidad ejecutora.
Cancelación de recursos no desembolsados	Como parte del proceso de cierre de los proyectos, todo recurso no desembolsado dentro del plazo de ejecución del proyecto fue cancelado. Esta medida permitió agilizar la ejecución de las operaciones, que se vio reflejada en un incremento en los desembolsos durante los últimos años, de manera que la estrategia estuvo orientada no a cancelar recursos sino a eficientizar la ejecución.
Devolución de recursos utilizados	La estrategia de regularización estableció el cumplimiento estricto de la fecha de finalización de los préstamos, lo cual implicó que todo recurso no utilizado dentro del plazo de último desembolso fuera devuelto al Banco. En caso de existir contratos no finalizados, el Gobierno se responsabilizó por la finalización de estos con recursos propios.

7.16 Con el objetivo de monitorear la implementación de la estrategia de regularización, el BID y las autoridades del Gobierno de Guatemala establecieron un mecanismo de monitoreo continuo basado en la planificación incluida en el PEP, cuyo propósito fue asegurar el cumplimiento de la programación. Este mecanismo incluyó un informe gráfico quincenal de avance real y la realización de reuniones periódicas entre el Banco y las autoridades del Gobierno de Guatemala. El objetivo de los encuentros fue realizar el seguimiento a operaciones con problemas, identificar demoras y consensuar soluciones. Asimismo, los casos delicados fueron revisados a nivel de Vicepresidencia de la República y en casos de extrema importancia se contó con la participación de la Presidencia de la República.

7.17 Las reuniones de seguimiento conjuntas fueron clave a lo largo del proceso de regularización de la cartera, ya que contaron con la participación de todos los involucrados: ejecutores, contratistas, supervisores y el equipo de proyecto del Banco. De esta forma, el involucramiento de todas las partes en la resolución de los problemas vinculados a la ejecución generó cursos de acción basados en el consenso y por tanto facilitó su implementación. En particular, fue relevante la participación directa del equipo del Banco en la búsqueda de soluciones a los problemas.

7.18 Complementariamente, como parte del seguimiento a contratos, se diseñó e implementó un Acta de Administración de Contratos, la cual facilitó el diálogo entre las partes y contribuyó a que los contratos se terminaran en tiempo y con la debida calidad.

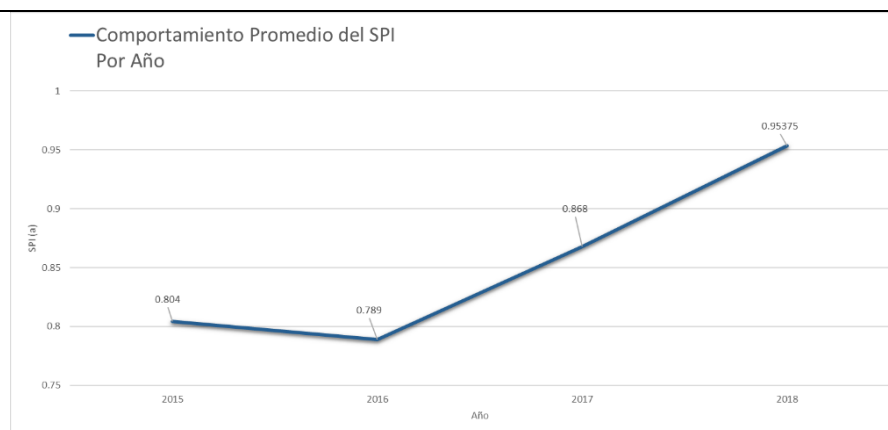
7.19 Las revisiones de cartera semestrales se enfocaron en revisar el logro de los productos:

- (i) Qué y cómo producir el producto.
- (ii) Cómo lograr la producción mediante la definición de un plan de acción que asegure la entrega de productos programados.

7.20 La implementación del proceso de regularización de la cartera generó resultados positivos en la ejecución de las operaciones que integran la cartera de Representación del BID en Guatemala, reflejados en la mejora de los indicadores de gestión de operaciones:

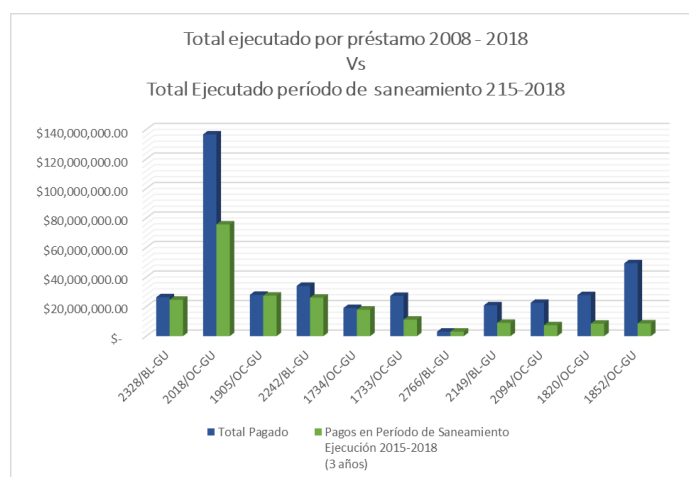
a) Se aceleró la ejecución física de los préstamos

Se logró un impacto directo positivo en la ejecución física de los proyectos, situación que se reflejó en el índice de desempeño SPI (*Schedule Performance Index*).



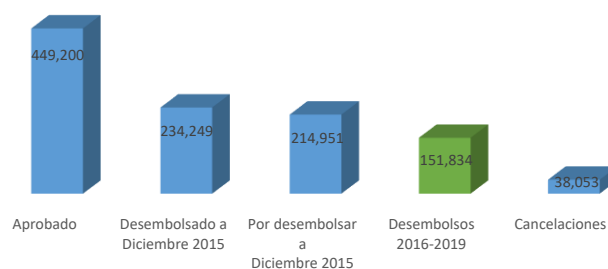
b) Se aceleró la ejecución financiera

Los logros en ejecución también se reflejan en el comportamiento financiero de los préstamos en cuanto a pagos realizados durante el período de regularización. Específicamente, entre 2015 y 2018 se ejecutó el 56% del total ejecutado en pagos para el período 2008-2018 (US\$395 millones), lo cual indica que fue en este período donde se aceleró la entrega de productos.



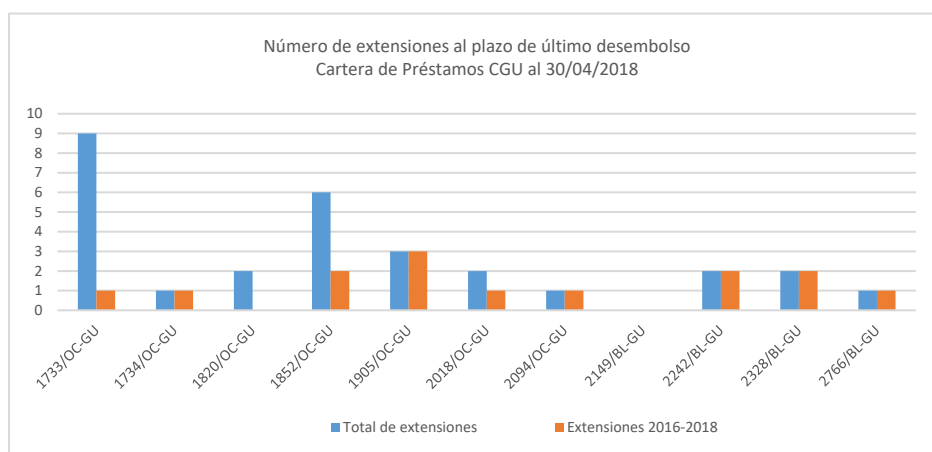
Asimismo, el aceleramiento en la ejecución física y financiera de los préstamos impactó directamente en la ejecución de desembolsos. Las 11 operaciones incluidas en la estrategia de regularización al cierre de 2015 tenían un saldo disponible por desembolsar de US\$214,9 millones, que representaban el 48% de la cartera aprobada. Durante los años 2016 a 2018 se aceleró la ejecución logrando desembolsar en tres años el 71% del monto disponible y el 34% de la cartera aprobada.

Ejecución Financiera - Cartera de Préstamos BID Guatemala
Miles de US Dólares al 31/12/2018



c) Se redujeron las extensiones de plazo

Las operaciones que fueron parte de la estrategia de regularización de cartera tuvieron, en conjunto, 29 extensiones. Dentro de este universo, 14 extensiones (48%) fueron otorgadas entre 2016 y 2018, pero por plazos más cortos y sobre la base de una planificación real y compromisos firmes.



d) Cerraron 10 operaciones

Durante el período de implementación de la Estrategia se logró el cierre operativo de 10 operaciones de las 11 incluidas. El proceso permitió acelerar la ejecución y únicamente se cancelaron US\$38 millones, equivalente al 9% del monto aprobado de la cartera en regularización.

e) Reducción de la edad de la cartera

Como resultado de la Estrategia, la edad de la cartera al 30 de abril 2019 era de 3,84 años medidos desde la efectividad. Este dato contrasta con los 9 años que se registraban en 2015.

f) El desempeño de la cartera mejoró

Los indicadores de desempeño de la cartera al 31 de diciembre 2018 presentan únicamente una operación en alerta, el resto estaba en calificación satisfactoria.

7.21 Se destaca la dinámica de trabajo que se logró establecer, con una elevada coordinación operativa con el prestatario, unidades ejecutoras y autoridades del Gobierno, permitiendo recuperar la confianza ante los contratistas y ejecutores, retroalimentando y fortaleciendo el compromiso de todos los actores involucrados de cumplir con los resultados esperados de los proyectos.

7.22 Como parte del proceso de regularización se lograron cerrar 10 operaciones: siete operaciones ya habían preparado el PCR correspondiente, dos estaban preparándolo y una estaba vinculada a un préstamo basado en políticas (PBL por sus siglas en inglés). Al analizar los resultados de los PCR ya terminados, se observan los siguientes resultados a tener en cuenta.

- a) Calidad de diseño: Cuatro “satisfactorio” y “plenamente satisfactorio”, el resto (tres) “menos que satisfactorio”.
- b) Objetivo de desarrollo: ninguna operación es “satisfactoria”, las siete son “probable” y “poco probable”.
- c) Progreso en la implementación: tres son “satisfactorio” y el resto (cuatro) son “probable” y “poco probable”.
- d) Sostenibilidad: tres son “satisfactorio”, el resto (cuatro) son “poco probable”.
- e) El desempeño de la capacidad institucional: tres son “satisfactorio”, el resto (cuatro) son “poco probable”.
- f) Desempeño de la unidad ejecutora: cuatro son “satisfactorio” y el resto (tres) “poco satisfactorio”.
- g) Desempeño del BID: tres son “satisfactorio” y el resto (cuatro) son “poco satisfactorio”.

7.23 En síntesis, los resultados de los PCR confirman las observaciones planteadas en la evaluación de OVE y los diagnósticos realizados por la Representación del BID en Guatemala: las deficiencias en los diseños de los proyectos afectan el progreso en la implementación e imposibilitan el logro de los objetivos de desarrollo, así como el logro de su sostenibilidad. Asimismo, tanto el desempeño de los equipos de las unidades ejecutoras como el de los equipos de proyectos del BID presentan debilidades que deben corregirse a fin de potenciar la ejecución de proyectos.

Factores que favorecieron la mejora en la ejecución de proyectos

7.24 El alcance de resultados positivos en la implementación de las acciones para mejorar la ejecución de los proyectos de la cartera del BID en Guatemala fue posible gracias a la construcción colectiva de nuevas ideas e iniciativas de gestión, que involucró a todos los actores de los diferentes niveles vinculados con la ejecución de operaciones. Específicamente se identificaron las siguientes:

- a) Elevado compromiso del prestatario y el Banco respecto de la necesidad de tomar acciones estructurales para la regularización de la cartera.
- b) Inclusión en la Estrategia de País de las acciones clave de la estrategia de regularización a fin de viabilizar su implementación.

- c) Estrategia de regularización enfocada en el cumplimiento de la programación acordada en función del logro de productos.
- d) Aplicación de conceptos de gestión integral de proyectos, siendo el PEP la fuente única de gestión de los proyectos, del cual se derivan el plan de adquisiciones, el plan financiero y el plan de entregables.
- e) Implementación de informes gráficos de avance de la programación incluyendo: la identificación de responsables, plazos, cumplimiento e incumplimiento, etc.
- f) Participación activa de la Contraloría General de Cuentas y capítulo Transparencia Internacional, brindando acompañamiento y dando certeza a las actuaciones de los organismos ejecutores.
- g) Involucramiento directo de equipo de proyecto en la administración de contratos, proponiendo soluciones oportunas a los problemas de campo.

7.25 En términos simples, los antecedentes nos muestran que para lograr una gestión efectiva de la ejecución de proyectos se requiere de un enfoque específico y de decisiones oportunas, ágiles, basadas en el foco país y la naturaleza de las entidades ejecutoras. Los temas institucionales, políticos y culturales son fundamentales para definir la intervención y gestión de operaciones.