

MEJORANDO LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS EN EL **CONO SUR**



Esta nota es el resultado de un esfuerzo conjunto entre la Gerencia de Países del Cono Sur (CSC) y la Gerencia de Conocimiento, Innovación y Comunicación (KIC) del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores son: Bertha Briceño (KIC/KLD), Lorena Corso (KIC/KLD), Santiago Fretes (CSC/CSC), María Paula Valencia (CSC/CSC) y Alejandro Quijada (CSC/CSC).

Copyright © 2020 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.



INTRODUCCIÓN

La importancia de la ejecución

La crisis generada por el COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de los países de la región para diseñar e implementar políticas públicas para el desarrollo, desde la puesta en marcha de medidas de emergencia en salud, hasta la identificación de acciones compensatorias dirigidas a grupos vulnerables, con la necesidad adicional de promover la reactivación económica y el empleo en un contexto fiscal altamente restrictivo.

Análisis recientes del BID identifican tres pilares de acción pública para asegurar una recuperación sostenible e inclusiva del crecimiento en el Cono Sur (Bastos et al. 2020)¹: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) sector real; (iii) agenda social.

La estabilidad macroeconómica se refiere a la adopción de un conjunto de acciones de política monetaria y fiscal que estimulen la actividad económica en el corto plazo y que, posteriormente, permitan una reducción gradual y ordenada de los desequilibrios externos e internos generados por la crisis.

El sector real requiere de condiciones que permitan la expansión y creación de empresas, así como la incursión en nuevas actividades emergentes de alto valor agregado y con potencial de exportación. En este contexto, la atracción de inversiones y la apertura comercial juegan un rol central.

La agenda social apunta a la focalización y eficiencia de los mecanismos de protección social y a su articulación con actividades económicas de alto valor. En particular, potenciar el desarrollo del capital humano para una mejor adaptación productiva de la fuerza laboral.

Para avanzar en estas acciones es indispensable contar con Estados capaces de proporcionar servicios públicos de calidad y oportunidades justas para la población, lo cual es, en parte, canalizado por medio del

1 [ALC Post COVID-19: Retos y oportunidades para países del Cono Sur.](#)

gasto público. La eficiencia del gasto público es, por lo tanto, determinante para alcanzar una recuperación sostenible e inclusiva del crecimiento.

No obstante, la región se caracteriza por presentar bajos niveles de eficiencia -técnica y asignativa- del gasto² (Izquierdo et al. 2018)³. Estimaciones recientes del BID señalan que el malgasto en compras públicas, remuneraciones y transferencias representa en promedio 4,4% del PIB de América Latina y el Caribe, equivalente a cerca de 16% del gasto público total.

La eficiencia del gasto público, particularmente del gasto de inversión, está estrechamente ligada a la capacidad de diseño e implementación del Estado, la cual, a nivel operativo, se relaciona con la capacidad para ejecutar de forma transparente, eficiente y efectiva proyectos de desarrollo. Por lo tanto, mejorar la ejecución de proyectos puede repercutir positivamente en la eficiencia del gasto público y, por ende, contribuir a acelerar de forma sostenible la recuperación económica.

Existe una amplia literatura sobre los determinantes de la ejecución exitosa de proyectos que destaca diversos factores (Eja y Ramegowda, 2019)⁴: (i) capital humano calificado; (ii) alta capacidad en planificación de proyectos; (iii) proyectos con objetivos claramente definidos y estables en el tiempo; (iv) comunicación y coordinación interna y externa eficiente; entre otros.

El Banco, por medio del acompañamiento técnico y financiero, apoya de forma directa el fortalecimiento de las capacidades de ejecución en la región. En este proceso, el Banco genera diversos reportes y análisis que evalúan la implementación de proyectos e identifican lecciones aprendidas para un mejor diseño y ejecución.

En esta nota analizamos, en dos niveles, un conjunto de lecciones operativas recientes para los países del Cono Sur.⁵ Por un lado, y desde una perspectiva general, valoramos lecciones provenientes de las evaluaciones de los programas de país (la más reciente disponible para cada país); por otro lado, y de forma específica, analizamos 226 lecciones derivadas de 26 operaciones que cerraron recientemente y cuyos informes de terminación (PCR por sus siglas en inglés) se publicaron en el año 2019.⁶ Las recomendaciones iden-

2 Según los autores, la eficiencia técnica en el gasto público explora cuántos insumos más allá de los necesarios se utilizan para obtener un resultado. La eficiencia asignativa se refiere a cómo los gobiernos asignan su gasto en diferentes funciones (por ejemplo, educación, salud, inversión; entre generaciones, en distintos niveles de gobierno, etc.), con el fin de maximizar la productividad y el crecimiento de la economía.

3 [Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.](#)

4 [Government project failure in developing countries: A review with particular reference to Nigeria.](#)

5 La cartera activa del Banco en los países del Cono Sur al mes de septiembre 2020 comprende 240 proyectos con un monto aprobado vigente de más de U\$ 28,100 MM, mayormente concentrada en los sectores de: (i) Transporte (27,5% del monto total); (ii) Salud y Protección Social (17,92%); y (iii) Agua y Saneamiento (15,95%). Ver detalles en anexo.

6 La colección de lecciones de los proyectos terminados recientemente proviene de la [herramienta de lecciones](#) desarrollada recientemente por la División de Conocimiento y Aprendizaje del BID, con el objetivo de hacer más accesible y sistemático el uso de los aprendizajes capturados periódicamente en los documentos operacionales del Banco.

tificadas se han organizado por país, reflejando el ámbito de acción de los responsables de la gestión de la cartera y de las contrapartes que ejecutan los proyectos.

Este análisis confirma temas recurrentes a la ejecución: la importancia de fortalecer capacidades institucionales en los organismos ejecutores de la región, y de potenciar el trabajo coordinado en lo relativo al diseño, gestión, planificación, monitoreo y evaluación de proyectos.

El documento se organiza en cuatro secciones. La sección I aborda el marco conceptual del ciclo de proyectos, punto de partida para una mejor ejecución; la sección II presenta las lecciones derivadas del análisis de las más recientes evaluaciones de programas país; la sección III se enfoca en las lecciones derivadas de los informes de terminación de proyecto; la sección IV plantea consideraciones finales.

I. Marco conceptual

El ciclo de proyectos con garantía soberana en el BID

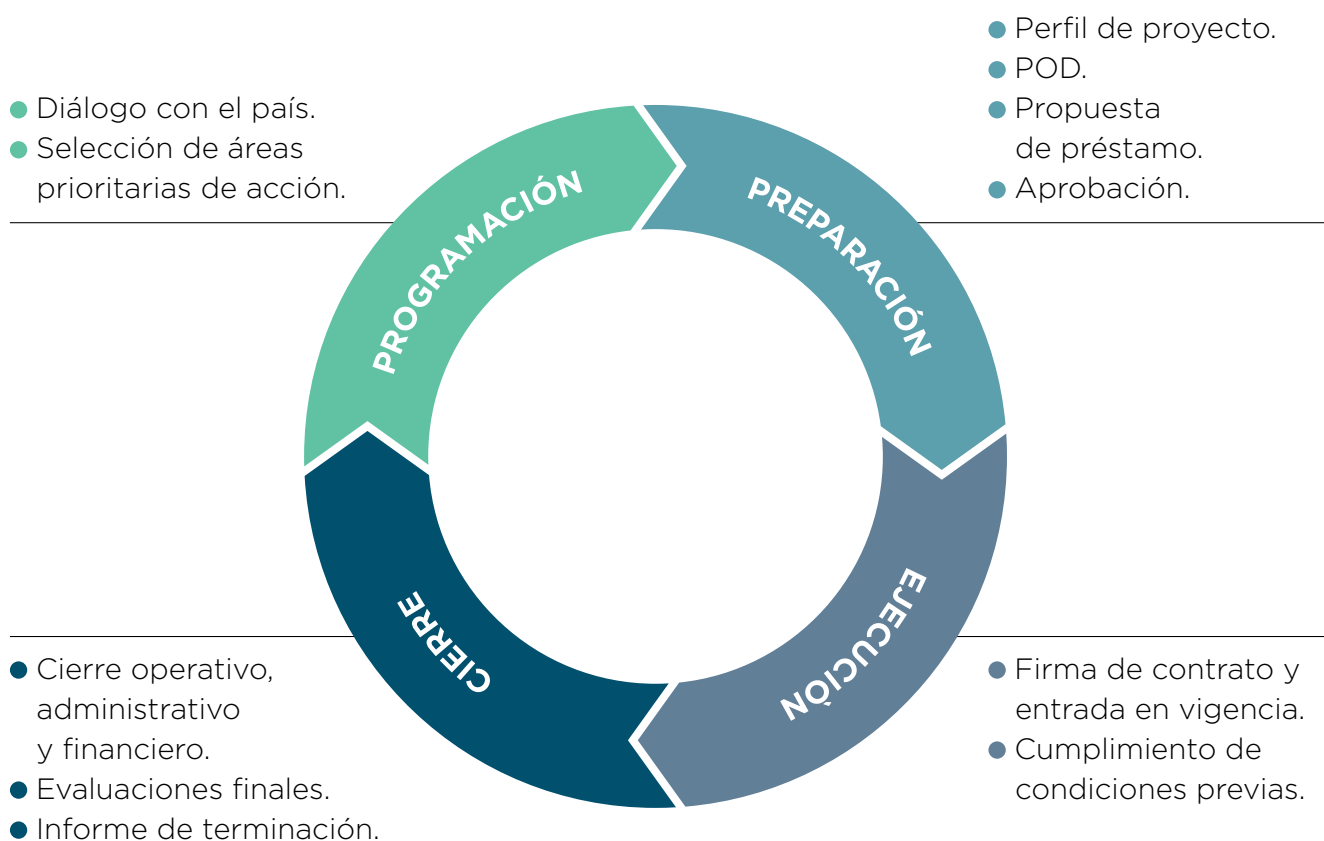
El ciclo de preparación de proyectos dentro del Banco está comprendido por 4 grandes etapas que, a su vez, se subdividen en otras instancias. Tenemos así (ver diagrama 1):

1. La **programación**, que se enmarca en un diálogo de carácter estratégico entre el Banco y los diferentes gobiernos, con el objeto de definir las necesidades y las áreas prioritarias de acción para un período determinado.
2. La **preparación**, que comprende el proceso de diseño de las operaciones que fueron definidas y acordadas previamente (durante el ejercicio de programación) y va desde la elaboración de un perfil de proyecto hasta su aprobación por parte del Directorio del Banco.
3. La **ejecución**, que comienza oficialmente después de que el contrato de préstamo firmado entre el Banco y el Prestatario entra en vigor, aunque el inicio de las actividades concretas del proyecto arranca una vez que se cumplen las condiciones previas para el primer desembolso.
4. El **cierre**, que comprende las actividades que permitirán dar por concluida la ejecución de un proyecto, en términos operativos, administrativos y financieros. La etapa se caracteriza por la realización de las evaluaciones finales, la organización del Taller de Cierre con el ejecutor y la preparación del informe de terminación de proyecto. Cabe resaltar que los resultados e impactos de una operación podrán observarse incluso años después del cierre del proyecto.

En muchas ocasiones, la fase de ejecución enfrenta desafíos asociados a diferentes factores que se detallarán a lo largo del documento y que podrían representar riesgos a la consecución de los objetivos de desarrollo

propuestos. Durante el cierre y a través de los PCRs, el Banco busca sistematizar el aprendizaje derivado de los proyectos, a fin de replicar los éxitos e identificar áreas de mejora que guiarán la ejecución de los proyectos en curso y el diseño de las nuevas operaciones.

Diagrama 1.
El ciclo de proyectos con garantía soberana en el BID



Fuente: Elaboración propia.

II. Lecciones generales

Evidencia de las evaluaciones de programas de país

En esta sección presentamos los principales desafíos que enfrenta cada país en términos de la ejecución de proyectos financiados por el BID, a partir de las más recientes Evaluaciones de los Programas de País, realizadas por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE).

Como puede observarse en el detalle de la tabla que sigue (tabla 1), los países del Cono Sur enfrentan desafíos específicos en la ejecución de proyectos. Sin embargo, también comparten oportunidades generales para mejorar la calidad, la sostenibilidad y el ritmo de ejecución de los proyectos, particularmente respecto al fortalecimiento y la coordinación institucional:

- Reforzar la capacidad institucional y de gestión de los operadores y de los ejecutores.
- Revalorizar los componentes de fortalecimiento institucional y de mejora de la calidad de los servicios. Hasta ahora, la priorización de los componentes de obra ha sido evidente no solo en proyectos de infraestructura, sino también en sectores como educación y salud.
- Involucrar de manera temprana a los gobiernos (desde la etapa de diseño), para fortalecer la calidad y efectividad de los proyectos, así como facilitar su apropiación.
- Promover mecanismos de coordinación interinstitucional, especialmente en programas multisectoriales.
- Prever cambios de autoridades en los distintos niveles de gobierno y de los equipos. Dichos cambios han dado paso a reformulaciones (por el cambio de prioridades) y retrasos en ejecución. Es recomendable incorporar este riesgo desde las fases de programación y diseño, así como considerar medidas para mitigarlo.
- Desarrollar un enfoque programático, adoptando una mirada estratégica de mediano plazo para los proyectos. La adopción de este enfoque ha permitido disminuir tiempos y costos de preparación,

mantener mayor coherencia entre operaciones, articular esfuerzos y aumentar la agilidad de la ejecución.

- Continuar y reforzar el apoyo del Banco a través de asistencia técnica. Al promover transferencias de conocimiento y reforzar la capacidad de ejecución, el Banco es percibido como un socio técnico experto y generador de espacios de diálogo.
- Mantener los esfuerzos en mejoras de gestión y en monitoreo cercano de cartera en las Oficinas de País.

Tabla 1.
Lecciones de las evaluaciones de programas de país

ARGENTINA⁸

Principales Desafíos/Hallazgos

Principales factores que contribuyen a mejorar el ritmo y la calidad de la ejecución:

- Mejoras en los mecanismos de monitoreo de la gestión de la cartera, acordadas con la contraparte.
- Diseño de los proyectos bajo la modalidad de obras múltiples en operaciones secuenciales dentro de un mismo programa.
- Capacidad y agilidad de las agencias ejecutoras centralizadas.

Factores destacables que afectan la ejecución y/o la sostenibilidad de los resultados:

- Debilidad en la capacidad de gestión y problemas de articulación/coordinación inter e intrainstitucional.
- Deficiencias en el marco regulatorio de los operadores de servicios de infraestructura básica.
- Limitaciones presupuestarias de los gobiernos provinciales que se benefician de las obras.
- Deficiencias de los diseños de las obras y fallas del mercado local de contratistas.

8 Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). [Evaluación del Programa de País Argentina 2009-2015](#).

- Financiamiento de gastos corrientes en algunos sectores y el deterioro del clima de negocios.
- Capacidad insuficiente de los operadores competentes a los que se transfiere la gestión y mantenimiento de las inversiones de infraestructura básica que fueron financiadas y ejecutadas desde el nivel central.
- Capacidad operativa de las agencias funcionando al límite, debido a la significativa inyección de capital que suponen las inversiones del BID.
- Dificultad para incorporar a los gobiernos provinciales en la definición y ejecución de los proyectos, en el marco de los programas secuenciales centralizados.

BRASIL⁹

Principales Desafíos/Hallazgos

Principales factores que contribuyen a mejorar el ritmo y la calidad de la ejecución:

- Racionalización del tamaño de la cartera, a través de la cancelación de préstamos pendientes de firma y de recursos no comprometidos ni utilizados en préstamos en ejecución.
- Aumento de la eficiencia y la reducción de los costos transaccionales de la administración de la cartera.
- Reorganización y entrenamiento de los equipos operativos del Banco y las agencias.
- Estandarización de procesos, en particular de aquellos relacionados con la interacción con las agencias.
- Implementación de revisiones de cartera integrales semi- anuales, con la participación de los tres niveles de gobierno.

Factores destacables que afectan la ejecución y/o la sostenibilidad de los resultados:

- Demoras en los procesos de aprobación por parte del gobierno.
- Ciclos electorales a nivel federal y local que generan cambios de enfoque y en la composición de los equipos.
- Dificultades para aplicar las normas de adquisiciones del BID, debido a una limitada capacidad institucional o poca experiencia de trabajo con el Banco.

9 Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). [Evaluación de Programa País Brasil 2015-2018](#).

- Complejidad para implementar proyectos que por su naturaleza intersectorial involucran a varios actores y requieren un alto nivel de coordinación.
- Falta de diseños ejecutivos en los proyectos de infraestructura en el marco del uso de la modalidad de obras múltiples.
- Cambios de funcionarios y de autoridades políticas que afectan el nivel de apropiación, priorización y ritmo de ejecución de los proyectos.
- Deterioro fiscal de los gobiernos subnacionales con impacto negativo en la ejecución de la cartera, principalmente debido al bajo espacio presupuestario para la ejecución de contrapartida local.
- Problemas de coordinación y articulación en préstamos federales, a diferencia del enfoque más estratégico a nivel subnacional, y sesgo hacia los componentes de obras sobre los de fortalecimiento institucional.

CHILE¹⁰

Principales Desafíos/Hallazgos

Principales factores que contribuyen a mejorar el ritmo y la calidad de la ejecución:

- Perfiles de alto nivel de profesionales de las instituciones del Gobierno, en especial para diálogos de políticas.
- Buena capacidad operativa de gestión y coordinación de las agencias.
- Utilización de recursos de cooperaciones técnicas para compensar los costos de financiamiento y generar productos de conocimiento.

Factores destacables que afectan a la ejecución y ponen en riesgo la sostenibilidad de los resultados:

- Factores de naturaleza exógena, identificados entre los riesgos de los proyectos, pero con medidas de mitigación que no fueron efectivas en todos los casos.
- Cambios en la administración del sector público y rotación de personal en los ministerios de línea.
- Retrasos en la aprobación de leyes marco y falta de espacio presupuestario.

10 Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). [Evaluación de Programa País Chile 2014-2018](#).

PARAGUAY¹¹

Principales Desafíos/Hallazgos

Principales factores que contribuyen a mejorar el ritmo y la calidad de la ejecución:

- Racionalización del tamaño de la cartera, a través de la cancelación de préstamos pendientes de firma y de recursos no comprometidos ni utilizados en préstamos en ejecución.
- Aumento de la eficiencia y la reducción de los costos transaccionales de la administración de la cartera.
- Reorganización y entrenamiento de los equipos operativos del Banco y las agencias.
- Estandarización de procesos, en particular de aquellos relacionados con la interacción con las agencias.
- Implementación de revisiones de cartera integrales semi-anales, con la participación de los tres niveles de gobierno.

Factores destacables que afectan la ejecución y/o la sostenibilidad de los resultados:

- Demoras en los procesos de aprobación por parte del gobierno.
- Ciclos electorales a nivel federal y local que generan cambios de enfoque y en la composición de los equipos.
- Dificultades para aplicar las normas de adquisiciones del BID, debido a una limitada capacidad institucional o poca experiencia de trabajo con el Banco.
- Complejidad para implementar proyectos que por su naturaleza intersectorial involucran a varios actores y requieren un alto nivel de coordinación.
- Falta de diseños ejecutivos en los proyectos de infraestructura en el marco del uso de la modalidad de obras múltiples.
- Cambios de funcionarios y de autoridades políticas que afectan el nivel de apropiación, priorización y ritmo de ejecución de los proyectos.
- Deterioro fiscal de los gobiernos subnacionales con impacto negativo en la ejecución de la cartera, principalmente debido al bajo espacio presupuestario para la ejecución de contrapartida local.
- Problemas de coordinación y articulación en préstamos federales, a diferencia del enfoque más estratégico a nivel subnacional, y sesgo hacia los componentes de obras sobre los de fortalecimiento institucional.

11 Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). [Evaluación de Programa País Paraguay 2014-2018](#).

Principales Desafíos/Hallazgos

Principales factores que contribuyen a mejorar el ritmo y la calidad de la ejecución:

- Profundización del enfoque programático en varios sectores, sustentado principalmente a través de líneas CCLIP, y aumento del tamaño promedio de operaciones.
- Descentralización de especialistas, personal operativo y fiduciario en la oficina de país.
- Monitoreo de la cartera cercano y coordinado por la Representación y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Apoyo a capacidades de ejecución a través de cooperaciones técnicas y préstamos.
- Flexibilidad del Banco en algunos casos para adaptar los proyectos a las nuevas necesidades del gobierno.

Factores destacables que afectan la ejecución y/o la sostenibilidad de los resultados:

- Necesidad de reformular proyectos durante los cambios de gobierno.
- Debilidades de gestión de algunas unidades ejecutoras.
- Falta de consideración del riesgo asociado al ciclo político a nivel subnacional (cambios de administraciones y equipos técnicos), lo cual afecta la implementación y resultados, teniendo como efecto extensiones y reformulaciones.
- Sesgo hacia los componentes de obras sobre los de fortalecimiento institucional.
- Los costos efectivos han sido mayores a los financiamientos suplementarios.
- Problemas de diseño de las obras y dificultades en las licitaciones.
- Factores exógenos como variación del tipo de cambio.

III. Lecciones específicas

Evidencia de los informes de terminación de proyecto

Desde una perspectiva organizacional, la captura y documentación de lecciones aprendidas es importante para preservar la memoria institucional y como instrumento de rendición de cuentas. Aún más importante, las lecciones, definidas como el conocimiento adquirido sobre una o varias experiencias que resultan de un proceso de reflexión y análisis crítico de los factores que afectan la implementación de los proyectos de desarrollo¹³, ofrecen el potencial de (i) identificar soluciones que pueden adaptarse a otros contextos, (ii) anticipar potenciales riesgos y eventualmente, (iii) ofrecer aprendizajes que pueden servir a otros equipos que implementarán más proyectos al interior de la institución.

Sistematización de lecciones

El esfuerzo para la sistematización de un banco de lecciones extraídas de fuentes documentales requiere la extracción del texto literal a través de técnicas de minería de texto¹⁴. Esta sistematización permite realizar análisis agregados para identificar tendencias y temas recurrentes que afectan la ejecución en un país o sector.

Aprendizajes del Cono Sur 2019: contexto y tendencias

Utilizando como insumo principal la herramienta de hallazgos y recomendaciones (H&R), se identificaron **226** lecciones aprendidas provenientes de **26** documentos públicos de terminación de proyecto de los países de Cono Sur.

A partir de este conjunto, se han priorizado aquellas lecciones que cumplen el criterio de calidad, definido como la estructura compuesta por la

¹³ Para aprender cómo documentar lecciones aprendidas, visita [nuestro blog](#).

¹⁴ Para conocer más sobre este proceso y el uso de técnicas de automatización en la gestión del conocimiento, visita [nuestro blog](#).

descripción de un hecho que origina el aprendizaje y una recomendación accionable, para un análisis de los aprendizajes más relevantes.

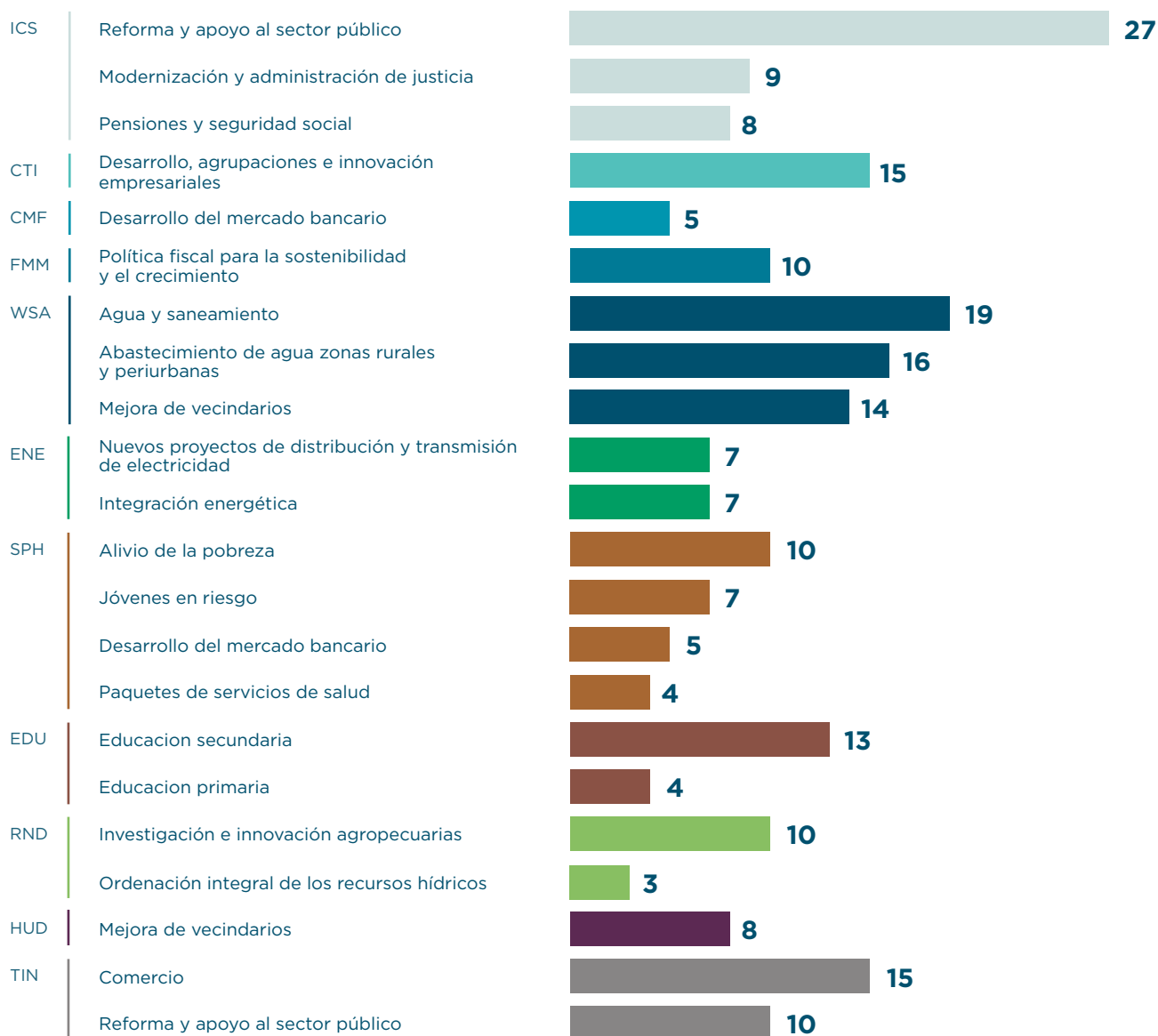
El compendio de lecciones permite identificar aspectos relacionados con 10 temas operativos, siendo **monitoreo y planificación de la operación** el más frecuente, destacando en particular la necesidad de *definición de indicadores apropiados para la medición de resultados e impactos*. El segundo tema recurrente es la **capacidad de gestión de proyectos**, donde se resalta el fortalecimiento de capacidades en la implementación de los proyectos y la *necesidad de transferencia de conocimiento* en las Unidades Ejecutoras (UE). En tercer lugar, encontramos los temas de **diseño**, que en su mayoría hacen referencia a soluciones o problemáticas sectoriales, pero en los que se destacan algunos aspectos en común como la *adaptación de políticas y procesos del BID por parte del prestatario*, por ejemplo, la política de adquisiciones y contrataciones. La figura 1. ilustra la clasificación por temas operativos para este grupo de lecciones proveniente de las operaciones del Cono Sur.

Desde la perspectiva sectorial, la descomposición del grupo de lecciones trata diversas áreas, asociadas en su mayoría a: reformas y apoyo al sector público, agua y saneamiento y temas relacionados con innovación empresarial y comercio. Los temas menos comunes son ordenamiento de los recursos hídricos, educación primaria y servicios de salud. La figura 2. ilustra de forma resumida la agrupación por área sectorial del conjunto de lecciones analizado.

Figura 1.
Clasificación temática H&R, CSC 2019



Figura 2.
Clasificación sectorial H&R, CSC 2019



A continuación, se presenta un análisis del grupo de lecciones a nivel de país con el objetivo de identificar aspectos comunes en la ejecución de los proyectos y factores transversales que afectan la implementación; dentro del ámbito de acción tanto de las contrapartes locales como de las respectivas representaciones del Banco.

Principales hallazgos y aprendizajes **Argentina 2019**

En el año 2019 fueron publicados seis informes de terminación de operaciones ejecutadas en Argentina.

Las respectivas operaciones apoyaban el fortalecimiento del comercio internacional, la atención primaria en salud, la innovación para la agricultura, y la equidad educativa.

Los informes de cierre de esos proyectos dan cuenta de 51 lecciones aprendidas, que se clasifican en 9 temas operativos. Ver anexo gráfico A.

Contexto político y económico en la planificación de la ejecución:



Las condiciones externas al proyecto pueden llegar a afectar el proceso de planificación, ejecución o tener implicancia en la sostenibilidad de este. Los aprendizajes sobre este hallazgo resaltan la importancia de planificar estratégicamente acciones para mitigar el riesgo en términos de sostenibilidad y equipar a la Unidad Ejecutora (UE) para flexibilizar y/o agilizar procedimientos que puedan verse afectados por el contexto político o económico. [AR-L1064, AR-L1078, AR-L1092]

Planificar estratégicamente. En casos donde los procedimientos de aprobación son lentos como producto de la burocracia administrativa y cambios periódicos del contexto político-económico, se recomienda definir ejes estratégicos de la intervención sobre los cuales trabajar concreta y cuantitativamente dentro de las posibilidades. Los mismos deben priorizar aspectos que puedan tener impacto directo y medible para maximizar los efectos del programa.

[Promoción de Exportaciones \(AR-L1092, TIN\)](#)

Los cambios en el contexto macroeconómico que experimentó la economía argentina no han sido neutrales para la sostenibilidad del proyecto, y en particular luego de las modificaciones realizadas, que concentraron las inversiones en el componente de infraestructura, que tiene altas demandas de gastos de funcionamiento que actualmente no estarían disponibles. Recomendación: La posibilidad que existan cambios en el ambiente económico externo que incidan en la sostenibilidad del proyecto debiese ser explícitamente contemplada en la planificación, priorizando un modelo de gestión que tenga mayor sustentabilidad en el marco de restricciones presupuestarias recurrentes. En particular, cuando se realizan modificaciones sustanciales en los componentes, sería crítico llevar a cabo también un análisis complementario sobre la sostenibilidad de las mismas.

[Fortalecimiento del Sistema de Innovación Agropecuaria \(AR-L1064, CSD\)](#)

Experiencia institucional a la hora de ejecutar:



La experiencia de los miembros de la UE en proyectos de financiamiento multilateral y gestión de proyectos de desarrollo es un determinante clave para el éxito en la ejecución de las operaciones. Se resalta la idea de mejorar capacidades en resolución de conflictos propios de esta clase de proyectos, entendidos como desvíos de ejecución, y promover la difusión de los términos y procedimientos de la gestión del proyecto entre el equipo de la UE permanentemente para mitigar los riesgos que puedan darse por cambios de personal o cambios externos producidos por el contexto político económico. [AR-L1078, AR-L1092, AR-L1152]

Considerar la experiencia en operaciones de préstamo. El programa evidencia que contar con un equipo con experiencia en proyectos con financiamiento multilateral diluye los problemas presentados durante la ejecución. Se aprendió que los actores públicos y privados que intervienen en el desarrollo de programas de promoción de exportaciones deben familiarizarse con los términos y procedimientos previstos en proyectos con financiamiento multilateral. Se recomienda específicamente que la capacitación dirigida a la UEP contemple procedimientos de fuente 11 (nacional), como de fuente 22 (multilaterales), así como en el uso de UEPEX. Complemen-

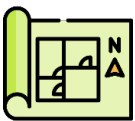
tariamente, organizar talleres de intercambio de experiencias con otros proyectos similares puede ser de gran ayuda para la UEP en etapa de ejecución.

[Promoción de Exportaciones \(AR-L1092, TIN\)](#)

La experiencia y capacidad de la Unidad Ejecutora son claves para garantizar cumplimiento de cronograma de obras. La continuidad del equipo que conforma la UE se identifica como un aspecto clave del éxito del Programa. Esto permitió la consolidación del equipo como también de los procesos, y facilitó la implementación de mejoras.³ Se recomienda priorizar siempre, y en la medida de lo posible, la continuidad de equipos de gestión con acumulación de conocimientos. En este caso, algunas de las buenas prácticas a compartir son la participación de la UE en iniciativas regionales para creación de aprendizajes cruzados; y la permanencia de una administración centralizada, pero promoviendo la existencia de mecanismos de participación real de los beneficiarios en todas las etapas del proceso de generación de nueva infraestructura (desde la planificación de las obras, pasando por la identificación de oferentes, y el proceso de adquisición y ejecución para facilitar la adecuación a las necesidades.)

[Programa de Apoyo a la política de Mejoramiento de la Equidad Educativa \(AR-L1152, SCL\)](#)

Sobre el diseño de proyectos y los temas sectoriales:



Tres temas relevantes se resaltan sobre el diseño de proyectos en la muestra de lecciones seleccionada:

Los temas relacionados con el diseño del proyecto en temas de comercio y promoción de las exportaciones han destacado la importancia del diseño de mecanismos de ejecución flexibles basados en un diagnóstico del contexto político – económico del programa, que articule a los actores públicos y privados de forma armonizada. [AR-L1078, AR-L1092]

Retrasos en la implementación debido a problemas de diseño. Diagnosticar el contexto político-económico y contemplar riesgos potenciales frente a un cambio de condiciones o contexto. Diseñar esquemas simples de ejecución que tengan suficiente flexibilidad para poder absorber cambios durante la ejecución sin grandes cambios al Programa y MR. Involucrar activamente al sector público y al privado desde la etapa

inicial de diseño del Programa. Optimizar la capacidad técnica del OE. Fortalecer la coordinación interinstitucional del OE. Facilitar mecanismos para la resolución de conflictos por parte del OE.

[Promoción de Exportaciones \(AR-L1092, TIN\)](#)

Por su parte, un programa enfocado en la innovación agrícola resalta que desde el diseño de la operación debe profundizarse las consideraciones políticas, estratégicas y técnicas sobre aquellas inversiones que tienen como destino un sector específico de producción, una región geográfica o una temática especial.

Las limitaciones presupuestarias en una institución como el INTA muchas veces determinan que algunas inversiones necesarias queden fuera de la escala de operación ideal. Recomendación: Profundizar las consideraciones políticas, estratégicas y técnicas, sobre aquellas inversiones que tienen un destino a un sector específico de productores, una región, o una temática en especial.

[Fortalecimiento del Sistema de Innovación Agropecuaria \(AR-L1064, CSD\)](#)

Finalmente, el programa de Atención primaria de Salud explica que, en contextos de alta incertidumbre, para la elaboración de la Matriz de Resultados es importante prever desde el diseño los mecanismos explícitos a través de los cuales se realizará su actualización, a fin de no comprometer el proceso de rendición de cuentas.

El Marco de Resultados del Proyecto originalmente aprobado perdió pertinencia con la actualización de la información del desempeño de REDES. Haber tenido esto en cuenta desde el diseño, permitió ajustar la Matriz, manteniéndola vigente como una herramienta relevante para la gestión del Proyecto, sin comprometer el proceso de rendición de cuentas. Recomendación # 3: En contextos de alta incertidumbre para el diseño de la Matriz de Resultados de un proyecto—particularmente si este constituye una innovación—es importante prever desde el diseño los mecanismos explícitos a través de los cuales se realizará su actualización, a fin de no comprometer el proceso de rendición de cuentas.

[Programa Multifase de Atención Primaria de la Salud para Manejo de Enfermedad \(AR-L1142, SCL\)](#)

Anexo A

Gráficas descriptivas de la muestra de lecciones aprendidas

Figura 3.
Lecciones por sector

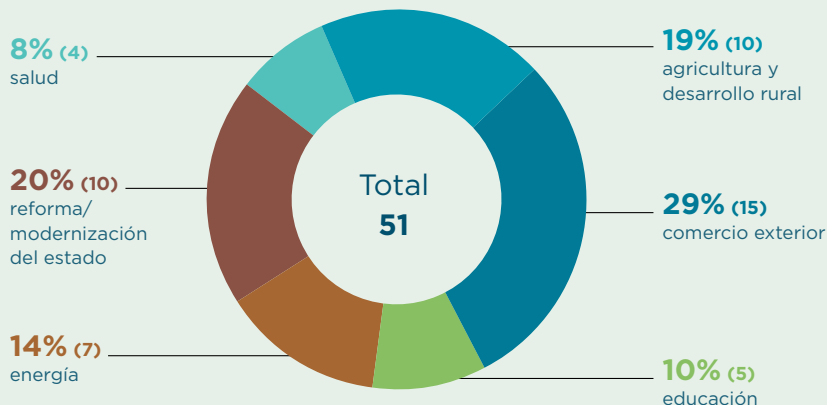


Figura 4.
Lecciones por tema operativo

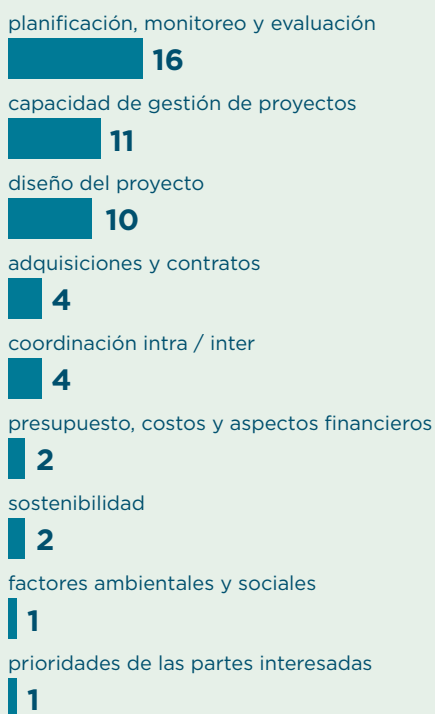
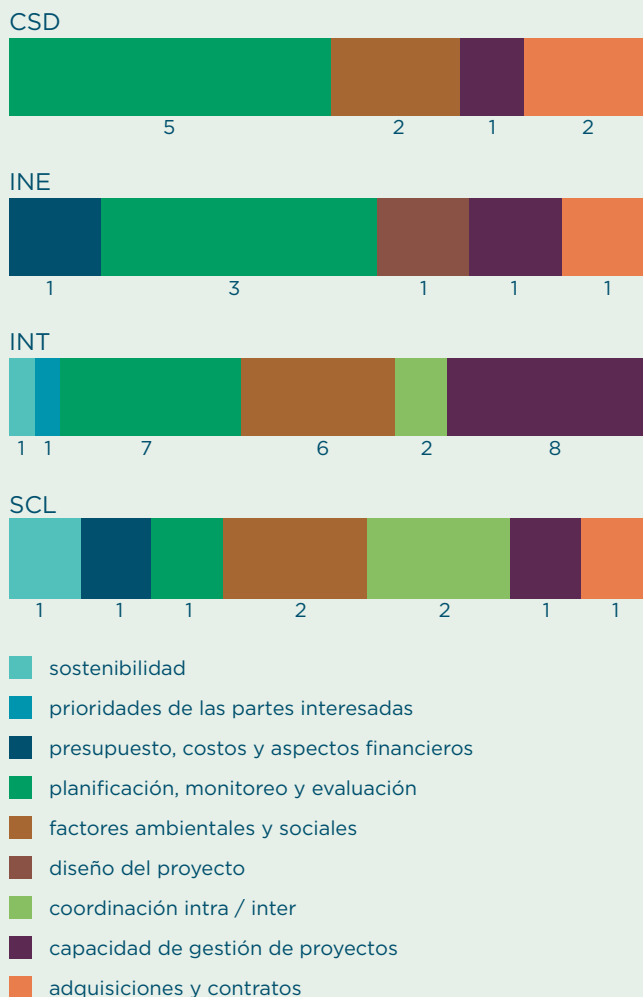


Figura 5.
Lecciones por sector, por tema operativo



Principales hallazgos y aprendizajes

Brasil 2019

Con nueve PCR's publicados durante el 2019, Brasil se ubica como el país con mayor número de reportes y lecciones analizadas en la muestra de esta nota.

Las respectivas operaciones apoyaron el desarrollo ambiental y cuidado de recursos naturales, modernización del estado y recursos de financiamiento, y apoyo a programas sociales y de juventud.

Estos informes dan cuenta de 70 lecciones aprendidas¹⁵, correspondientes a 4 sectores de la organización y 9 temas operativos. Ver anexo gráfico A.

Monitoreo y evaluación de proyectos



Dentro de la muestra de H&R, los temas operativos relacionados con el monitoreo y evaluación de proyectos representan el **25.6%**. Se resaltan dos puntos relevantes en esta sección.

Primero, durante la ejecución del proyecto, se han identificado las fortalezas de proveer supervisión constante que incluya los procesos y protocolos diseñados por el Banco en materia financiera, medioambientales y de adquisiciones, como un complemento al monitoreo propio del proyecto. [BR-L1174, BR-L1053, BR-L1442]

La aplicación de las políticas del Banco en materia financiera y adquisiciones es compleja y se requiere un seguimiento cotidiano por parte del Banco. Durante la ejecución de este

15 Las lecciones aprendidas citadas en esta nota han sido traducidas del portugués, idioma en el que fueron publicadas originalmente.

proyecto se realizaron varios entrenamientos y visitas para asegurar las actividades de cumplimiento planificada y Políticas. Sin embargo, el volumen de negocio de los equipos hizo difícil en algunos casos el alcance en unos objetivos oportuna y eficiente. Algunos de los sistemas que han contribuido a la gestión la confianza fueron: S2GPR, MAPP, SIAP, SACC.

[Programa de Financiamiento para Energía Sostenible \(BR-L1422, INE\)](#)

Las visitas de supervisión del Banco con la participación de gerentes estratégicos y líderes de producto, el equipo de la unidad de coordinación, dirigido por la dirección estratégica del ejecutor, facilita el desempeño de la ejecución del proyecto.

[Programa de Modernización de la Gestión Fiscal del Estado de Ceará \(BR-L1174, IFD\)](#)

Segundo, sobre la evaluación de los programas se recalca el hecho de incluir las actividades de auditoría y evaluación final dentro del presupuesto del proyecto, para asegurar la ejecución de estas con la anticipación requerida y por equipos debidamente capacitados. Las evaluaciones de impacto deben estar basadas en indicadores aser-tivos que contemplen los factores externos que puedan afectar su medición. [BR-L1084, BR-L1103, BR-L1269]

La definición de indicadores de impacto es importante tener en cuenta factores externos que podrían influir en la medición. También es importante evaluar la capacidad del artista para llevar a cabo la evaluación de impacto. Buscar identificar indicador de impacto cuya medida es factible con los tiempos de ejecución del programa y que es resistente a influir en los fondos de financiación externalidades. Asegurar para cubrir la evaluación de impacto del programa. Además, es importante para comenzar el proceso de evaluación del impacto de la contratación a principios del año pasado la ejecución del programa con el fin de asegurar que la implementación se produce en el plazo contractual.

[Programa de Modernización de la Gestión del Sistema de Previsión Social \(BR-L1269, IFD\)](#)

El programa se enfrentó a dificultades en la contratación de la evaluación final y la evaluación económica ex-post del programa, que sólo podría ser superada al final de 2018. Asegúrese de que el presupuesto para la contratación de las acciones de auditoría, el seguimiento, la evaluación final del programa y la evaluación económica a posteriori se financia exclusivamente

con fondos del préstamo, lo que garantiza la ejecución de estas acciones.

[Programa Integrado de Desarrollo Urbano e Inclusión Social de Aracaju \(BR-L1084, CSD\)](#)

Unidades ejecutoras y capacidad de gestión de proyectos

Como uno de los temas operativos más relevantes en la muestra de lecciones, las capacidades de ejecución de proyectos y aspectos generales de las unidades ejecutoras representan el **21%** de los H&R. Los aprendizajes más mencionados se relacionan con la experiencia en ejecución [BR-L1269], rotación de personal [BR-L1103], gobernanza y coordinación con la UE e implicaciones en la sostenibilidad [BR-L1084, BR-L1187], y la evaluación previa de las capacidades propias del proceso de ejecución de proyectos [BR-L1053]. A continuación, se citan dos ejemplos de lecciones que integran parte de los temas mencionados.

Sobre descentralización del modelo de gestión del proyecto:

El PROARES II contó con un modelo de gestión descentralizada que permitió el fortalecimiento capacidades locales para la planificación, supervisión y evaluación. Para esto, llevado a cabo un esfuerzo continuo que incluye las siguientes acciones: formación (i) a los municipios en la administración pública; selección (II) a través de criterios rigurosos de los equipos para trabajar en equipo; (Iii) el establecimiento de prioridades de los empleados municipales para ocupar puestos de dirección en vista de la alta rotación de profesionales a nivel municipal; (Iv) la creación de Comités municipales para el monitoreo participativo para entrar en la sociedad civil en Gestión de programas; (V) uso de sistemas informáticos que ayudó en el monitoreo Los datos e informes productos; y (vi) de reconocimiento y premios municipios beneficio, selecciona en función del tiempo medio para la realización de obras y la evaluación gestión administrativa cualitativa.

[Apoyo a las Reformas Sociales de Ceará \(BR-L1053, SCL\)](#)

Sobre la gobernanza y las condiciones para una ejecución más ágil:

Los arreglos interinstitucionales no fueron adecuados debido a la dificultad de contar con el apoyo de las demás Secreta-

rias de Estado con ofertas en las comunidades prioritarias. Analizar los diferentes esquemas de gobierno que permiten una ejecución más ágil. Prever la ejecución directa del proyecto por una autoridad superior, como la propia Oficina del Gobernador, para asegurar un mayor compromiso de todas las Secretarías.

Programa de Inclusión Social y Oportunidades para la Juventud en Rio de Janeiro (BR-L1287, SCL)

Procesos de adquisiciones y contratos

Los H&R sobre adquisiciones y contratos representa el **17%** de la muestra y contienen principalmente aprendizajes relacionados a la adopción de la política de adquisición del Banco por parte de las UE, la socialización de términos de referencia para contrataciones y observaciones sobre buenas prácticas para la contratación de bienes y servicios.

Durante la ejecución de este proyecto se realizaron varias capacitaciones y visitas para asegurar el cumplimiento de los cronogramas previstos y de las Políticas de Adquisiciones y Financieras. Sin embargo, la rotación de los equipos dificultó en algunos casos la consecución de los objetivos de manera oportuna y eficiente. En la nueva etapa iniciada por “Proredes Fortaleza”, sería importante formar un equipo continuo de adquisiciones y asesores jurídicos especializados en las políticas del Banco, para garantizar la aplicación de las medidas previstas.

Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventud de Fortaleza (BR-L1053, SCL)

Uso de las políticas del BID aunque sean diferentes o contrarias a la legislación nacional. El Plan de Acciones para la Adquisición de Áreas, Remodelación de la Población y Reinstalación de Actividades Económicas - PARR, aunque prevé la compensación de la mejora o la Bonificación de la Vivienda al titular de un inmueble construido en un área pública, a pesar de ser contrario a la legislación nacional, demostró ser bastante eficiente. La lección es que, en determinadas situaciones, la acción contraria a la legislación nacional (indemnización en el ámbito público) resultó ser la alternativa más inteligente, ya que la aplicación del rigor de la legislación nacional daría lugar a largas demandas judiciales que genera-

rían un retraso incalculable en la ejecución del Programa. El uso de las políticas del BID demostró ser más eficiente.

[Programa Urbano-Ambiental Macambira Anicuns \(BR-L1006, INE\)](#)

La inclusión en el proyecto de productos cuyas soluciones, especialmente en el ámbito de la tecnología, aún no están plenamente maduras, hace difícil describirlos y especificarlos con fines de contratación dentro del período de ejecución del proyecto.

El intercambio de información y las visitas a otros compradores antes del lanzamiento del anuncio público, la celebración de audiencias públicas, las consultas con entidades reguladoras de sectores y profesiones proporcionan una base sólida para el análisis y la defensa de los recursos administrativos.

El intercambio de los términos de referencia y los avisos de licitación a través del portal web51 y la adhesión a las actas de registro de precios, acelera y reduce los costos de transacción en las adquisiciones. La adopción de la modalidad de comercio electrónico acelera la adquisición de bienes y la contratación de servicios.

[Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventud de Fortaleza \(BR-L1053, SCL\)](#)

Anexo A

Gráficas descriptivas de la muestra de lecciones aprendidas

Figura 6.
Lecciones por sector

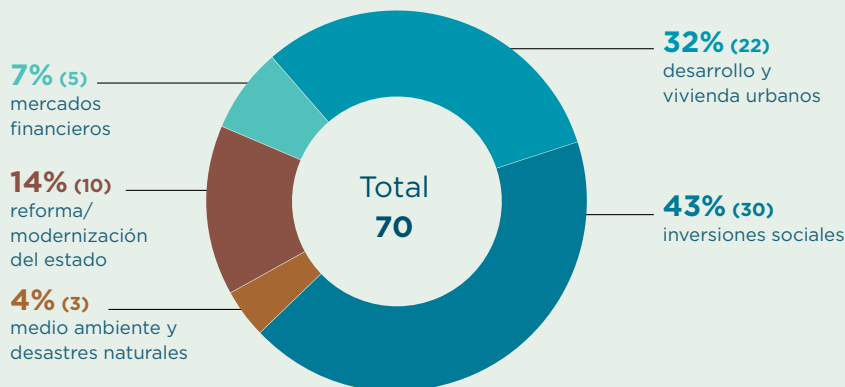
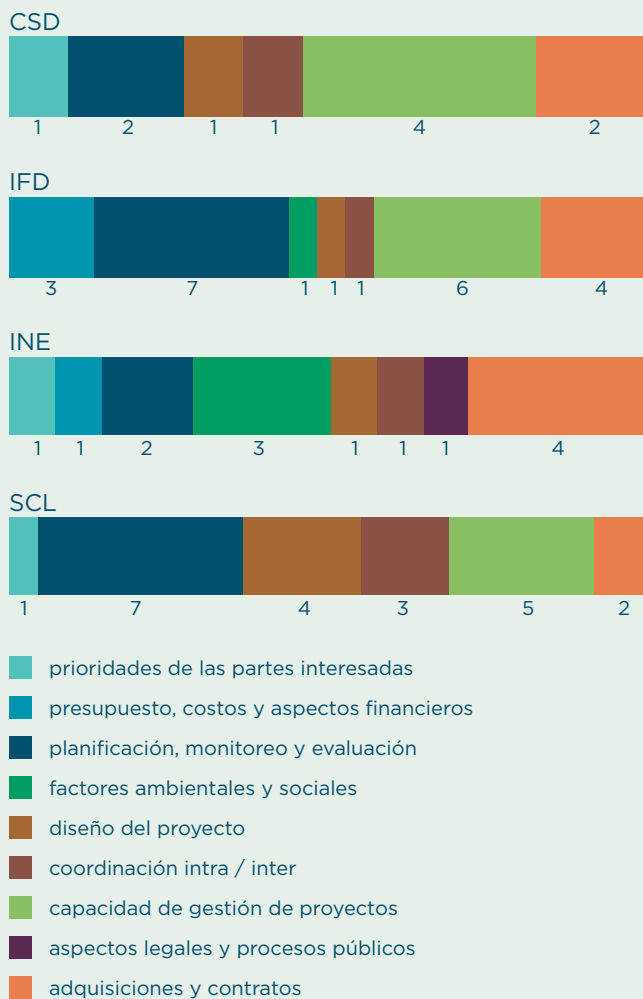


Figura 7.
Lecciones por tema operativo



Figura 8.
Lecciones por sector, por tema operativo



Principales hallazgos y aprendizajes

Chile 2019

En el año 2019 fueron publicados tres PCRs provenientes de operaciones ejecutadas en Chile.

Las operaciones apoyaron temas de modernización institucional de agencias estatales, competitividad empresarial y energía sostenible.

Estos documentos dan cuenta de 20 lecciones aprendidas, correspondientes a 2 sectores de la organización y 6 temas operativos. [Ver anexo gráfico A.](#)

Sobre el diseño de proyecto y temas sectoriales



Los temas relacionados con diseño de proyecto con aplicación, en su mayoría, a nivel sectorial representan el **30%** de la muestra de lecciones aprendidas. Dentro de los aprendizajes documentados, se encuentra la importancia de los efectos indirectos no identificados al momento del diseño de proyectos o los factores externos que pueden afectarlos [CH-L1060, IFD]; incorporación adecuada de las voces del sector privado y la academia [CH-L1134, IFD]; y finalmente, cumplimiento anticipado de metas y sus implicaciones [CH-L1136, INE].

Para aquellos programas de modernización institucional que buscan un cambio en la gestión que enfrenten resistencias al cambio, se recomienda:

Diseminación y la estrategia de cambio: No se prestó la debida atención a la divulgación y diseminación de las acciones del programa. Estas debilidades pueden explicarse en parte por una cultura institucional muy jerarquizada y con tendencia hacia una gestión normativa frente a una gestión basada en resultados. Precisamente el pro-

grama tenía como uno de sus propósitos incorporar en el CDE un modelo de gestión menos normativizado, y mucho más basado en una lógica de procesos y resultados. En cualquier caso, el efecto de todo ello sobre la organización es la aparición de resistencias al cambio que no fueron suficientemente identificadas durante la preparación de la operación. Recomendación 10: Es conveniente prestar importancia a la identificación de los riesgos que pueden generarse y fijar las acciones de mitigación necesarias. El análisis de riesgo prevé este tipo de situaciones, así como proporciona indicaciones para prevenir las resistencias al cambio. Sin embargo, durante la fase de ejecución del programa es necesario verificar de forma más atenta que estas indicaciones se están cumpliendo. Una de las acciones que en el PMI permitió mejorar la aceptación de los cambios propuestos, en especial en las reingenierías, fue que UEP trabajó estrechamente, sobre el terreno, con el personal de las procuradurías fiscales en adaptar sus tareas al nuevo modelo.

[Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado \(CH-L1060, IFD\)](#)

Asimismo, otra recomendación sectorial proveniente de un programa de apoyo a la competitividad y la diversificación empresarial señala la importancia de incorporar diferentes voces desde el diseño para programas que se realizan en el marco de ambientes con gobernanza de múltiples actores:

Las intervenciones públicas de carácter sectorial se benefician más cuando se hacen en el marco de ambientes con gobernanza multi actor. Recomendación: Diseñar bien los programas de desarrollo productivo para incorporar adecuadamente las voces del sector privado y la academia.

[Programa de Apoyo a la Competitividad y la Diversificación Productiva \(CH-L1134, IFD\)](#)

Capacitación y coordinación en las Unidades Ejecutoras



Las capacidades que deben adquirir las UE para la ejecución de proyectos contemplan las habilidades propias de la ejecución de proyectos, así como la asimilación de procedimientos establecidos por el Banco y la coordinación para su aplicación. Los H&R que abordan esta temática operativa representan el **25%** de la muestra de lecciones.

Sobre las implicaciones de la curva de aprendizaje en los tiempos de ejecución:

Curva de aprendizaje: Tanto la instalación de la UEP como la asimilación de los procedimientos del Banco requirieron de una curva de aprendizaje superior a la prevista. Estos fueron dos de los factores que obligó a prolongar doce meses más la ejecución del programa. Recomendación 6: En los que las unidades ejecutoras tienen experiencia previa es posible prever un cumplimiento de los plazos; en los demás casos, será necesario ser más realista con la planificación de los plazos.

[Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado \(CH-L1060, IFD\)](#)

Se resalta también la influencia de los ritmos burocráticos en los procesos y coordinación de los diferentes cuerpos técnicos que son parte de la unidad ejecutora:

Ritmos burocráticos: La UEP se instaló como una unidad no integrada en el conjunto de la organización del CDE, lo que dificultaba la necesaria coordinación con las otras unidades técnicas del organismo (Unidad de Informática, Defensa Jurídica, etc.) para la elaboración de los requerimientos técnicos que se precisaban y su participación directa en la ejecución. Los ritmos burocráticos no suelen coincidir con los ritmos requeridos por el programa. En los casos en los que existen debilidades técnicas para comprender el alcance conceptual de algunos productos (sistema integrado de gestión de causas), será necesario ser más realista con la planificación y prever los necesarios respaldos en términos de personal y de capacitación de la UEP.

[Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado \(CH-L1060, IFD\)](#)

Monitoreo y evaluación: Identificación de impactos e indicadores



Los indicadores de resultado y monitoreo son clave en el proceso de evaluación de los programas. Las lecciones aprendidas relacionadas a planificación, monitoreo y evaluación que abordan riesgos y hallazgos sobre el uso y diseño de indicadores representan el **15%** de la muestra de lecciones y especialmente muestran como la

identificación del impacto del programa y sus resultados pueden verse afectados por múltiples factores que inciden sobre los indicadores, por ejemplo, la fuente de datos y los tiempos de recolección o el tiempo necesario para que estos indicadores demuestren efectivamente el impacto del programa.

No fue posible demostrar la atribución de los productos sobre los impactos y resultados esperados. La falta de información cuantitativa asociada a la aplicación de una metodología de medición y verificación estandarizada dificultaron demostrar la vinculación del impacto de las políticas públicas en los mercados de libre competencia y a nivel macroeconómico. Se recomienda realizar un monitoreo de mediano plazo (de 3 a 5 años) para recolectar los datos en cada área de intervención del Programa a fin de generar una base de datos históricos mínima, que sirva de insumo para analizar la correlación entre las variables externas y la evolución del sector y que, eventualmente, demuestre la vinculación de los cambios legislativos y regulatorios con los impactos esperados.

[Programa de Energía Sostenible \(CH-L1136, INE\)](#)

Retardos en los efectos: En el diseño de la operación no se consideraron adecuadamente los retardos que se producen entre las acciones e implementación de los productos y sus efectos sobre los resultados. Esto es especialmente visible en el caso de los indicadores de impacto: pretender que justamente al finalizar el programa pueda haber una variación en los montos recaudados y montos evitados, supone no haber tenido suficientemente en cuenta dos factores condicionantes: (i) el tiempo que transcurre entre que una causa es fallada por los tribunales (en sentido favorable para el Fisco) y registro efectivo del ingreso de los montos recuperados, o la contabilización de los montos evitados, demora más allá del horizonte temporal del Programa; de acuerdo con estimaciones realizadas por el CDE, se considera que un plazo de 24 meses es realista para poder evaluar los resultados; y (ii) el tiempo depende de la acción de terceros (tribunales, fiscalía, abogados de la parte demandada, etc.) que están fuera del control del CDE. Recomendación 3: En futuras operaciones es conveniente fijar de forma realista el momento de medir los resultados e impacto de las acciones del programa. En especial, en aquellos proyectos que implican reingenierías en los

procesos de trabajo y cambios organizacionales, los efectos en el desempeño institucional pueden tener un retardo al menos de 24 meses después de la implementación.

Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado
(CH-L1060, IFD)

Anexo A

Gráficas descriptivas de la muestra de lecciones aprendidas

Figura 9.
Lecciones por sector

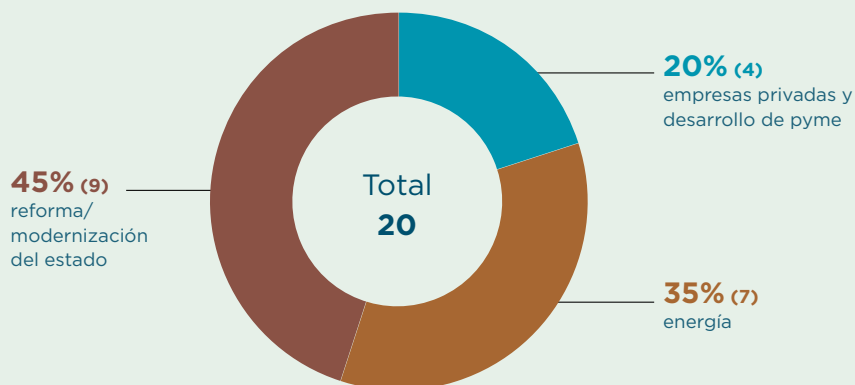
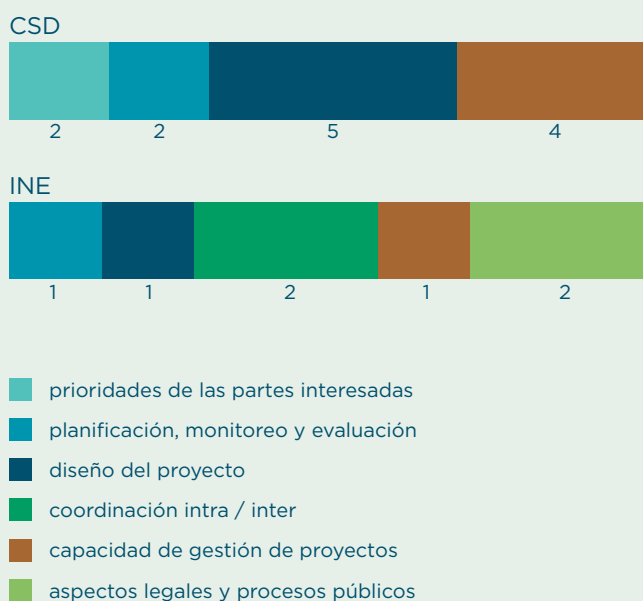


Figura 10.
Lecciones por tema operativo



Figura 11.
Lecciones por sector, por tema operativo



Principales hallazgos y aprendizajes Paraguay 2019

En el año 2019 fueron publicados cuatro informes de terminación de operaciones ejecutadas en Paraguay.

Las respectivas operaciones apoyaron temas de agua potable y saneamiento para comunidades indígenas, educación para poblaciones vulnerables del país, mejoramiento de capacidades y eficiencia del servicio civil y mejoramiento del financiamiento y la inversión pública.

Estos documentos dan cuenta de 34 lecciones aprendidas, correspondientes a 3 sectores de la organización y 9 temas operativos. [Ver anexo gráfico A.](#)

Territorios lejanos, rurales e indígenas:



Los temas operativos relacionados con el diseño de proyecto generalmente hacen referencia a aprendizajes sectoriales, aunque en esta muestra representan cerca del **20%** de todas las lecciones, la mayoría hace referencia específicamente a proyectos orientados al desarrollo de estos territorios.

Los programas que incluyen la participación o se implementan en poblaciones rurales y/o indígenas, deben considerar desde el diseño del proyecto las características de estas comunidades, la diferencia de costos con respecto a programas urbanos y las estrategias de sostenibilidad después de la ejecución.

Un proyecto de agua y saneamiento para comunidades indígenas y rurales presenta lecciones relevantes sobre el tema:

La provisión de agua potable y saneamiento en comunidades indígenas requiere una fuerte articulación y coordinación entre las instancias pertinentes. La autogestión y la sostenibilidad de los sistemas en las comunidades indígenas requieren

de un enfoque diferente al utilizado en las JS. Es necesario atender las normas internacionales que protegen los derechos de las comunidades indígenas, además de establecer capacidades institucionales para atender adecuadamente los aspectos sociales, culturales y ambientales relacionados al trabajo con las comunidades indígenas.

La concentración de la asistencia técnica y apoyo a las JS y las CS en Asunción no es eficiente y limita el apoyo de SENASA y la sostenibilidad de los sistemas de APS. Es de fundamental importancia un mayor involucramiento de los gobiernos Departamentales y Municipales para mejorar los indicadores del sector, contribuyendo con su cercanía a la población local y con los recursos con que disponen o que pudieran obtener, desconcentrando el rol de SENASA en todo Paraguay.

[Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Rurales e Indígenas \(PR-L1022 - PR-X1003, INE\)](#)

Capacidad de ejecución y estabilidad de los integrantes del organismo ejecutor:



En la muestra de lecciones seleccionada, cerca del **30%** de las lecciones aborda temas relacionadas con capacidades de las agencias ejecutoras, especialmente acerca de su conformación y estabilidad. Las agencias ejecutoras son ejes centrales del desarrollo del proyecto, pues son el punto de contacto con el territorio y su capacidad de gestión e influencia es clave para la consecución exitosa de los objetivos del proyecto. Es importante que los equipos que se conforman para la ejecución de las operaciones se mantengan a través del tiempo para lograr buenos resultados consolidando su liderazgo y experticia en temas tanto sectoriales como propios de la ejecución de proyecto. Cuando esta continuidad no sea posible, es necesario diseñar protocolos operativos y material de transferencia de conocimiento que aseguren la adecuada implementación de los programas. [PR-L1022 - PR-X1003, PR-L1008, PR-L1017]

El programa de profesionalización del servicio civil resalta la estructura de conformación de la OE:

En el marco de este Programa, la Unidad Ejecutora del OE estuvo conformada principalmente con personal de planta idóneo en cada materia que se mantuvieron desde el inicio hasta el final de la operación incorporándose a consultores

sólo en los casos absolutamente necesarios. (...) Se considera que este esquema de estabilidad de los funcionarios de planta en la ejecución de los programas, en especial los de reforma, es sumamente beneficioso por lo que se sugiere considerar para otras operaciones, un esquema mixto, con consultores en casos necesarios y personal de planta con dedicación exclusiva al proyecto. Es importante considerar que la dedicación de los funcionarios permanentes de la SFP no fue de tiempo completo pues en todos los casos desempeñaban otras funciones establecidas en la estructura de la SFP por la dotación limitada de funcionarios, por lo que se debe valorar el esfuerzo desarrollado por los mismos a fin cumplir a cabalidad con los objetivos del Programa como así también de las funciones propias de la SFP.

[Programa Profesionalización Servicio Civil \(PR-L1008, IFD\)](#)

En caso de series programáticas, como un programa de educación para poblaciones vulnerables, donde se presente rotación de personal a través de la ejecución de las diferentes etapas del programa, se recomienda:

La capacidad del MEC para gestionar eficientemente el programa se vio afectada en parte porque el personal de Escuela Viva I no pudo continuar en Escuela Viva II, debido a, entre otras cosas, cambios de prioridades, diferencias en capacidad técnica, y compromiso con el programa. Ante estas situaciones, y en contextos de volatilidad en el personal a cargo, es fundamental contar con protocolos operativos y de intervención claros y detallados que aseguren la implementación adecuada del programa y normativas explícitas para situaciones específicas.

[Programa Escuela Viva II, \(PR-L1017, SCL\)](#)

Monitoreo y evaluación:



Los temas operativos relacionados con planificación, monitoreo y evaluación de programas conforman el **28%** de las lecciones aprendidas seleccionadas. Los esquemas de monitoreo y evaluación son clave para el éxito del desarrollo de los proyectos y, por ello, deben ser establecidos de forma clara desde el inicio del proyecto, definiendo la estrategia de evaluación y asignando responsabilidades específicas a cada actor relevante en la ejecución. Se recomienda

que las evaluaciones se ajusten a las características del proyecto en términos de temporalidad de los resultados, recolección de datos y metodologías de trabajo. [PR-L1008, PR-L1101, PR-L1017]

Las lecciones aprendidas que ejemplifican estos aprendizajes provienen de proyectos de educación y mejora de la gestión pública.

Considerando que en proyectos de fortalecimiento institucional muchas veces hay demoras en poder ver los resultados de las inversiones financiadas, como es el caso de esta operación, se considera oportuno que el Banco debería asegurar durante el diseño de la operación la previsión de haya recursos e instrumentos disponibles para permitir evaluaciones 2-3 años después del cierre del proyecto.

Programa Profesionalización Servicio Civil (PR-L1008, IFD)

La mayor debilidad del programa residió en el diseño y desarrollo del monitoreo y la evaluación. No se colectó regularmente la información necesaria al no existir claras responsabilidades por esta tarea, falencia que se exacerbó por el término anticipado del PBL. Además, el modelo de evaluación de impacto propuesto erró en la definición de un parámetro fundamental (“a vista”). Por ello, y por falta de datos, fue inaplicable. Para facilitar el monitoreo de programas futuros, se recomienda mayor claridad en la asignación de responsabilidades para la colecta y registro de los datos requeridos para el cálculo de los indicadores y para la evaluación de impacto. Dado que en este tipo de operaciones hay mayor incertidumbre respecto al plazo real de ejecución, se recomienda que el diseño del monitoreo contemple una mayor frecuencia en la recolección de datos (por ejemplo, trimestral). En cuanto al modelo para la evaluación de impacto, se recomienda en operaciones futuras verificar en terreno si la información requerida podrá estar disponible, así como la correcta definición de las variables consideradas. Asimismo, estudiar el plazo mínimo requerido para poder medir el impacto ya que por su rápido desembolso y breve plazo para producir el PCR no es posible evaluar impactos

Programa de Gestión de Inversión Pública (PR-L1101, IFD)

Capacidad de medición de los resultados del programa. Los resultados finales evaluados se basaron en el procesamiento

y verificación de datos del SIEC y del SNEPE y la verificación documental producida durante la ejecución del Programa Escuela Viva II. Dados los requerimientos del momento en el que se diseñó, el programa no contempló una evaluación experimental; por tanto, los resultados finales no pueden atribuirse directamente al programa. Esto limita la posibilidad tanto del MEC como del Banco de evaluar la calidad de este tipo de intervenciones. Donde se generaron los mayores desafíos fue en la obtención de resultados vinculados a la mejora de calidad. La recomendación por tanto a futuro es tratar de incluir evaluaciones de impacto desde el diseño para verificar si la aplicación de un modelo de mejora educativa rural puede ser igual de efectivo en escuelas urbano-vulnerables.

[Programa Escuela Viva II, \(PR-L1017, SCL\)](#)

Anexo A

Gráficas descriptivas de la muestra de lecciones aprendidas

Figura 12.
Lecciones por sector

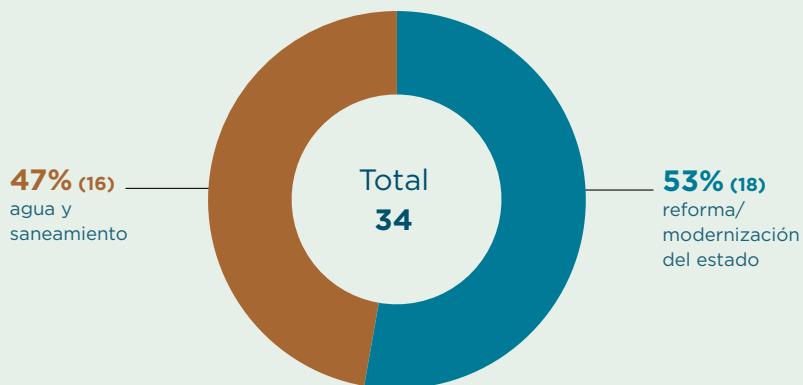
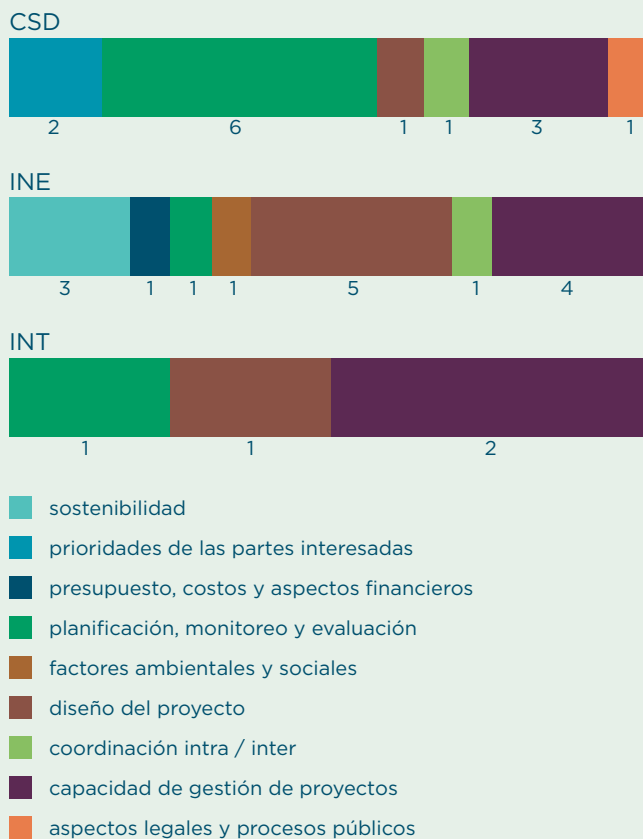


Figura 13.
Lecciones por tema operativo



Figura 14.
Lecciones por sector, por tema operativo



Principales hallazgos y aprendizajes Uruguay 2019

Durante el año 2019, fueron publicados cuatro PCR's provenientes de proyectos de desarrollo ejecutados en Uruguay.

Las respectivas operaciones apoyaron al desarrollo en agua y saneamiento, reducción del crimen, educación técnica y secundaria, y finalmente, apoyo a emprendimientos innovadores en el país.

Estos documentos dan cuenta de 51 lecciones aprendidas, provenientes de 3 sectores de la organización y que tratan 9 temas operativos. [Ver anexo gráfico A.](#)

Coordinación con múltiples ejecutores



Las lecciones aprendidas relacionadas con el tema operativo de coordinación inter o intrainstitucional, representan el **25,5%** de la muestra. La coordinación de acciones para la ejecución de proyectos presenta un reto cuando múltiples agencias u organismos son parte del proceso. Definir formalmente de forma clara los compromisos, responsabilidades de las partes y la gobernanza del proyecto es clave para mitigar riesgos de coordinación, así como establecer mecanismos para modificar estos acuerdos en caso de contingencias dadas, por ejemplo, por cambios de gobierno. Maximizar la documentación de los acuerdos de trabajo con los involucrados y registrar en detalle los cambios en el esquema de coordinación son las recomendaciones más comunes en la muestra analizada. [UR-L1062, UR-L1050, UR-L1069]

En caso de componentes co-ejecutados por otros organismos, donde se incorporan riesgos cuya capacidad de mitigación puede exceder al organismo ejecutor, se recomienda establecer claramente las cláusulas de compromiso de las partes y un mecanismo formal que permita modificar el

mecanismo de ejecución en caso de que los acuerdos sectoriales no se mantengan y no sea posible implementar con el marco institucional previsto en el diseño de la operación.

[Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana \(UR-L1062, IFD\)](#)

La supervisión técnica a nivel de la obra es más compleja cuando hay más de un actor en la dirección de obra y ejecución del proyecto, ya que cada uno puede tomar decisiones a partir de diferentes criterios, que no siempre han de ser compatibles o iguales. Es importante que la administración efectiva del proyecto se concentre en uno de los actores y que exista una planificación clara y rigurosa, una definición específica de roles y procedimientos (qué hace qué y cómo se hace, bajo qué criterios), para evitar retrasos en la operación del programa por inconsistencia en la toma de decisiones, sobre todo a nivel fiduciarios y de gestión de la documentación (contrataciones, adquisiciones)

[Drenaje y Saneamiento Ambiental \(UR-L1069, INE\)](#)

Efectos esperados del programa y diseño de indicadores



Dentro de la muestra de H&R se destaca la importancia de definir las dimensiones del impacto de programas de la forma más realista posible y seleccionar los indicadores más indicados para las metas planeadas. Para dos programas de la muestra se resalta el hecho de que los efectos resultantes de programas de formación deben maximizar esfuerzos para dimensionar estos efectos, y seleccionar indicadores asertivos que se obtengan bajo metodologías robustas desde donde se puedan extraer conclusiones sólidas sobre los resultados del programa.

Los posibles efectos de las intervenciones sobre el deseo o intención de “ser emprendedor” pueden requerir de otro tipo de herramientas diferentes a aquellas contempladas en el componente 1 del programa. Probablemente intervenciones más a largo plazo en materia de educación-formación emprendedora puede ser necesarias para generar algún cambio en la cultura o bien intervenciones de entorno más masivas que las que contempló originalmente el programa. Relacionado a este hallazgo también se destaca la necesidad de reflexionar sobre la desventaja de tener un indicador de medición de resultados basado en respuestas subjetivas o

percepciones y además medido sin el nivel de especificidad suficiente como para extraer conclusiones sólidas sobre los resultados del programa. Se recomienda para intervenciones que apuntan a cambios culturales no utilizar indicadores subjetivos de resultados y privilegiar indicadores micro relacionados con el tiempo de cambio sobre el cual se busca incidir (emprendimiento por oportunidad). Por ejemplo, si el componente 1 incluye actividades de sensibilización, se deberían identificar y seguir a los participantes de estas actividades y determinar el porcentaje de estos que inicia una nueva empresa.

[Programa de Apoyo a Futuros Empresarios \(UR-L1071, IFD\)](#)

Se han identificado variables para las cuales, pese a una satisfactoria implementación de los productos, los efectos producidos han sido de magnitud muy por debajo de la esperada. Si bien en algunos casos es difícil dimensionar la magnitud esperada de los efectos resultantes de cierto tipo de intervenciones, principalmente de intervenciones innovadoras como por ejemplo para fomentar la progresión escolar y/o de fortalecimiento institucional, como por ejemplo nuevos sistemas de gestión, se recomienda maximizar los esfuerzos por dimensionar dicha magnitud de la manera más realista posible.

[Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación \(UR-L1050, SCL\)](#)

Sobre las Unidades Ejecutoras y las capacidades de ejecución



Este tema operativo abarca el **12%** de la muestra de lecciones y los aprendizajes sobre agencias ejecutoras contemplan temas como la experiencia, conformación, capacidades y flexibilidad en su gestión. Dentro de las recomendaciones más relevantes se encuentra la importancia de evaluar la capacidad operativa de la UE y fortalecer sus capacidades de articulación con otros cuerpos técnicos antes de la ejecución del programa [UR-L1050], la conformación de la UE en términos de dedicación o la asignación de roles [UR-L1071] y finalmente la flexibilidad para la resolución de problemas como factor importante para la minimización de riesgos [UR-L1069].

A continuación, se presentan las lecciones aprendidas:

Contar con una unidad ejecutora experimentada y equipos técnicos con vasto conocimiento de las políticas de contrataciones y adquisiciones del Banco ha permitido un desempeño eficiente en términos de la capacidad de planificación y de cumplimiento sustantivo de los cronogramas de trabajo previsto. Esto fue particularmente importante en las actividades relacionadas con obras de infraestructura y en las vinculadas con sistemas de gestión. Se recomienda analizar en profundidad y valorar la capacidad operativa de la unidad ejecutora, que ha demostrado ser la herramienta clave para el adecuado cumplimiento de la ejecución prevista y fortalecer sus capacidades de articulación y apoyo a los consejos.

[Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación \(UR-L1050, SCL\)](#)

No siempre tener una Unidad Ejecutora a medida del Banco es la mejor solución. En el caso de la ANII, inicialmente se contaba con roles específicos para la gestión y seguimiento de los proyectos del PAFE y luego se optó por integrar la gestión con el resto de las actividades de las diferentes gerencias de línea de la agencia. Esta unificación de los equipos permitió generar sinergias entre los instrumentos de emprendimiento y los de innovación, así como como la posibilidad de crear un proceso de pasaje de un tipo de instrumento a otro, casi natural para el beneficiario. A partir de esta experiencia, se recomienda analizar en todos los casos la pertinencia de contar con unidades ejecutoras específicas por programa siendo mejor el que estos programas sean ejecutados por la línea gerencial regular del organismo ejecutor en la medida que tenga las capacidades técnicas y fiduciarias adecuadas.

[Programa de Apoyo a Futuros Empresarios \(UR-L1071, IFD\)](#)

Tras la rescisión del contrato con Isolux se desarrollaron diferentes alternativas a la hora de otorgar los contratos para las obras pendientes de ejecución, agilizando los trámites y permitiendo la resolución efectiva del riesgo fiduciario y operativo causado por esta situación contractual. La flexibilidad para la resolución de problemas tanto por parte de la Unidad Ejecutora como del BID es importante para minimizar el impacto de los riesgos materializados, para lo cual es imprescindible una constante comunicación efectiva y transparencia en el seguimiento de las actividades del proyecto.

[Drenaje y Saneamiento Ambiental \(UR-L1069, INE\)](#)

La importancia de las experiencias piloto



Dentro del tema operativo de diseño de proyecto, se destaca una lección aprendida que hace referencia a la adaptabilidad de los programas piloto para favorecer la ejecución de los proyectos. Los programas piloto son importantes para explorar los aspectos del diseño, planificación y ejecución aplicables al programa. [UE-L1062]

Para los programas que contienen experiencias piloto basadas en modelos innovadores de intervención o en propuestas de ajuste a los modelos existentes, aparece como pertinente que el Banco prevea mecanismos ágiles de adaptación de las actividades del proyecto, para favorecer los casos en que el país se muestra abierto a incorporar con mayor velocidad los cambios en proceso de testeo. En los formatos actuales, el proyecto podrá aparecer como ineficiente por no haber implementado completamente el piloto diseñado, cuando en realidad, el inicio de la implementación de este tuvo fuertes incidencias en cambios generales al modelo de intervención policial.

[Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana \(UR-L1062, IFD\)](#)

Anexo A

Gráficas descriptivas de la muestra de lecciones aprendidas

Figura 15.
Lecciones por sector

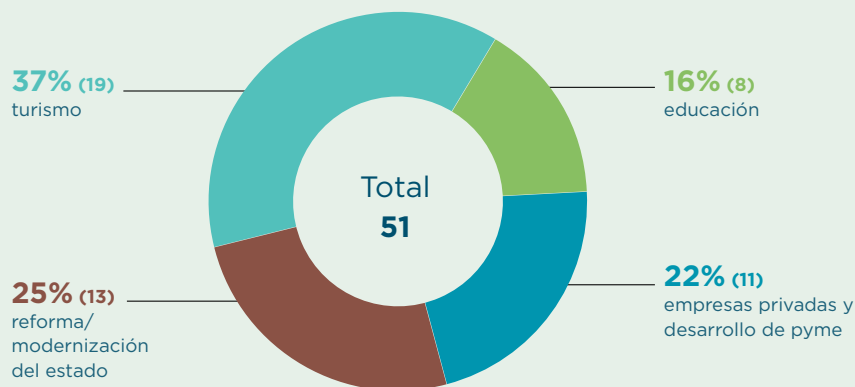
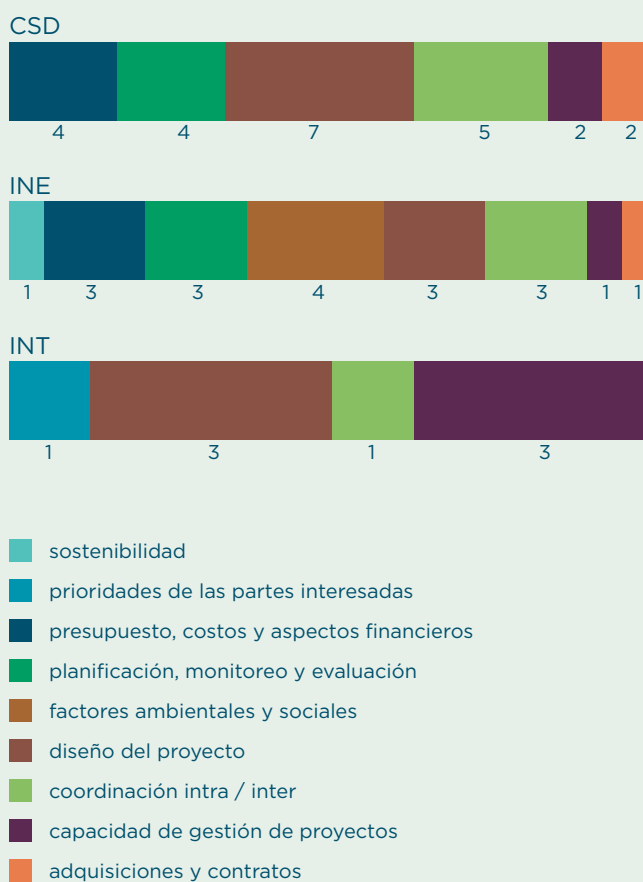


Figura 16.
Lecciones por tema operativo



Figura 17.
Lecciones por sector, por tema operativo



IV. Recomendaciones finales

Esta nota presenta un análisis detallado de los hallazgos y lecciones a nivel regional y de país que permite identificar aspectos comunes en la ejecución de los proyectos y factores transversales que afectan su implementación, y que recaen dentro del ámbito de acción, tanto de las contrapartes locales, como del Banco.

A partir de las principales lecciones aprendidas sectoriales y operativas de cada país que se vinculan al ciclo de vida de un proyecto; surgen las siguientes recomendaciones:

1. **Sobre planificación, monitoreo y evaluación.** Mejorar el proceso de definición de indicadores apropiados para la medición de resultados e impactos, las fuentes de información para su medición y la coordinación con las contrapartes locales para lograrlo, la definición de la estrategia de evaluación ajustadas a las características del proyecto en términos de temporalidad de los resultados y con responsables claros en la ejecución; así como establecer estrategias para asegurar recursos humanos y financieros para la ejecución de evaluaciones que contribuyan a mejorar la toma de decisiones basada en evidencia e identificar el impacto de los programas.
2. **Sobre diseño.** Desarrollar esquemas de ejecución flexible para adaptar la operación a posibles riesgos no previstos como los dados por desastres naturales o condiciones externas al proyecto; integrar desde el diseño estrategias de apropiación de políticas y lineamientos del Banco por parte de las entidades ejecutoras, especialmente aquellas relacionadas con adquisiciones; por otro lado, tener en cuenta la volatilidad política y económica desde la etapa de diseño de las operaciones, así como prever riesgos dados por la inestabilidad macroeconómica que puedan

afectar tanto la ejecución como el monitoreo o evaluación; considerar, como parte del diseño, la diseminación de las acciones contempladas en el desarrollo del proyecto, tanto a los organismos que participan en la ejecución como a los beneficiarios y la sociedad civil, para mitigar la resistencia al cambio y eventuales conflictos.

3. **Sobre las capacidades de gestión de los proyectos.** continuar el fortalecimiento de las capacidades de ejecución, monitoreo y evaluación para las agencias ejecutoras que busque no solo mejorar su gestión, sino ofrecer insumos para que mejoren los procesos de coordinación interinstitucional o intrainstitucional y aquellos que deben ser ejecutados bajo lineamientos del Banco.

La identificación de estos temas coincide con otros análisis previos¹⁶, donde se muestra cómo estos factores imponen desafíos para la ejecución. Así, lejos de ser temas nuevos, su recurrencia amerita una reflexión para que puedan ser abordados con estrategias innovadoras, que sean replicables en futuras operaciones, lo cual toma particular relevancia frente a la necesidad de potenciar la capacidad del Estado para proveer servicios y oportunidades de calidad.

16 Ver, por ejemplo: 'Determinantes en la ejecución de la cartera de préstamos de inversión' (BID, [2018](#)); y '¿Qué nos dicen los Hallazgos y Recomendaciones de los PMR? Desafíos y aprendizajes operacionales' (BID, [2018](#)).

Anexo

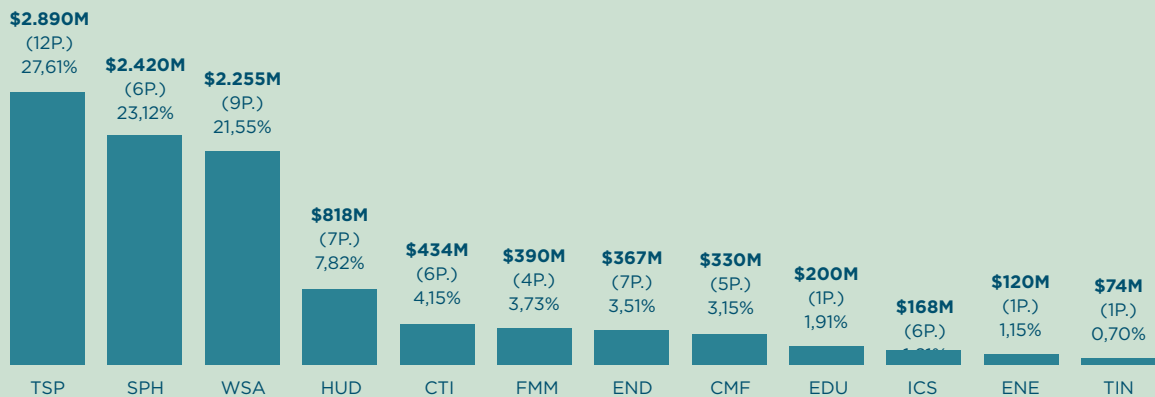
La cartera de proyectos del BID en el Cono Sur

La cartera activa del Banco en la región, al mes de septiembre 2020, está compuesta por 240 proyectos y con un monto aprobado vigente de más de U\$ 28,100 MM. La cartera está mayormente concentrada (38% en cantidad y cerca de del 60% en monto) en los siguientes sectores: (i) Transporte (TSP) con 39 proyectos por U\$ 7,540 MM que representan el 27,5% del monto total; (ii) Salud y Protección Social (SPH) con 23 proyectos por U\$ 4,914 MM que representan el 17,92% del monto total; y (iii) Agua y Saneamiento (WSA) con 29 operaciones por U\$ 4,373 MM que representan el 15,95% del monto total. A estos sectores les siguen los de Gestión Fiscal y Municipal (FMM), Desarrollo Urbano y Vivienda (HUD) y Mercados Financieros y Conectividad (CMF) con valores muy similares entre sí (cada uno con el 6-7% del monto total).



ARGENTINA

Argentina tiene una cartera compuesta por **65 proyectos** con un monto aprobado vigente por el orden de **U\$ 10,400 MM**. Con más de **U\$ 7,500 MM**, un poco más del **70%** de la cartera de activa del país, concentrada en **27 proyectos** correspondientes a los sectores de **Transporte (TSP)**, **Salud y Protección Social (SPH)** y **Agua y Saneamiento (WSA)**.

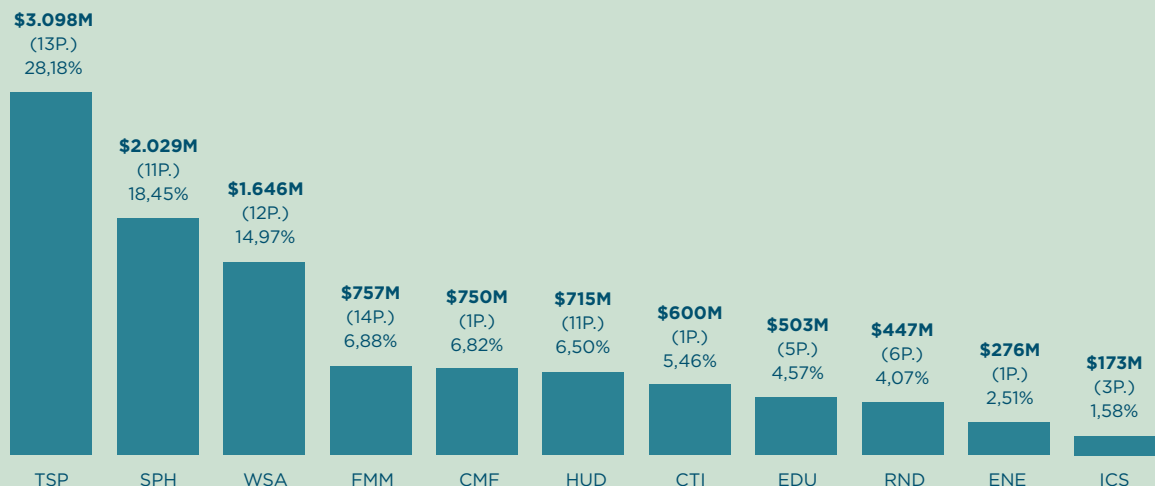


Fuente: VW_SPD_ODS_HOPERMAS_CURNT_EDW_SL_FINBAL_PROD_RPT



BRASIL

Brasil tiene una cartera compuesta por **78 proyectos** con un monto aprobado vigente de aproximadamente **U\$ 10,900 MM**. Con más de **U\$ 6,700 MM**, cerca del **60%** de la cartera de activa del país, concentrada en **36 proyectos** correspondientes a los sectores de **Transporte (TSP)**, **Salud y Protección Social (SPH)** y **Agua y Saneamiento (WSA)**.

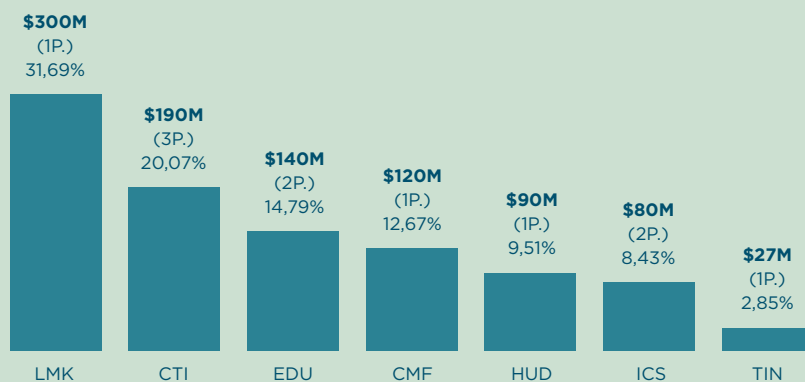


Fuente: VW_SPD_ODS_HOPERMAS_CURNT_EDW_SL_FINBAL_PROD_RPT



CHILE

Chile tiene una cartera compuesta por **11 proyectos** con un monto aprobado vigente cercano a **U\$ 900 MM**. Con más de **U\$ 600 MM**, un poco más del **66%** de la cartera de activa del país, concentrada en **6 proyectos** correspondientes a los sectores de **Mercados Laborales (LMK)**, **Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)** y **Educación (EDU)**.

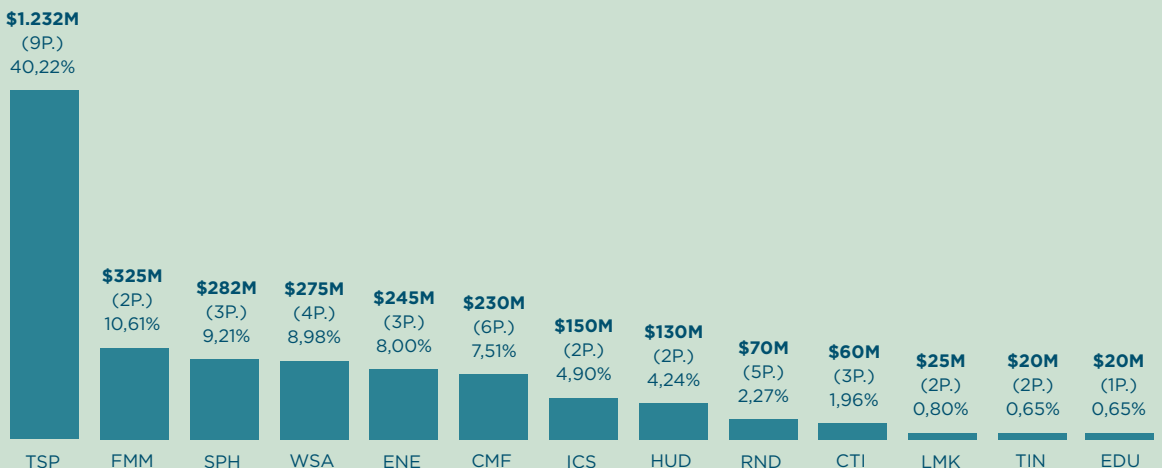


Fuente: VW_SPD_ODS_HOPERMAS_CURNT_EDW_SL_FINBAL_PROD_RPT



PARAGUAY

Paraguay tiene una cartera compuesta por **44 proyectos** con un monto aprobado vigente de más de **U\$ 3,000 MM**. Con más de **U\$ 2,000 MM**, cerca del **70%** de la cartera de activa del país, concentrada en **18 proyectos** correspondientes a los sectores de **Transporte (TSP)**, **Gestión Fiscal y Municipal (FMM)**, **Salud y Protección Social (SPH)** y **Agua y Saneamiento (WSA)**.

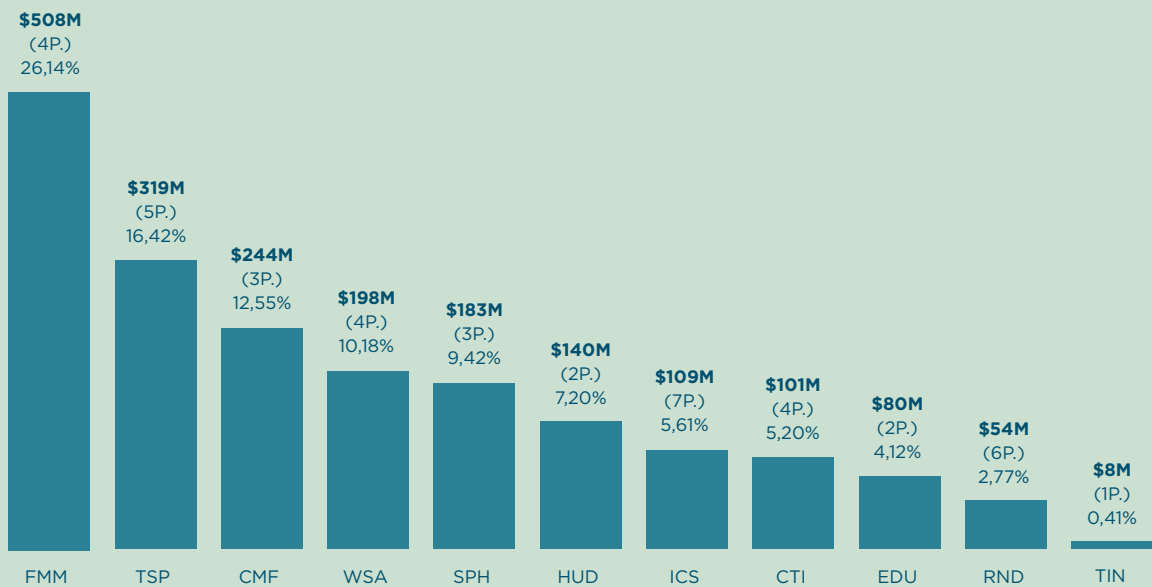


Fuente: VW_SPD_ODS_HOPERMAS_CURNT_EDW_SL_FINBAL_PROD_RPT



URUGUAY

Uruguay tiene una cartera compuesta actualmente por **41 proyectos** con un monto aprobado vigente de un poco más de **U\$ 1,900 MM**. Con más de **U\$ 1,200 MM**, poco más del **65%** de la cartera de activa del país se encuentra concentrada en **16 proyectos** correspondientes a los sectores de **Gestión Fiscal y Municipal (FMM)**, **Transporte (TSP)**, **Instituciones Financieras (CMF)** y **Agua y Saneamiento (WSA)**.



Fuente: VW_SPD_ODS_HOPERMAS_CURNT_EDW_SL_FINBAL_PROD_RPT

